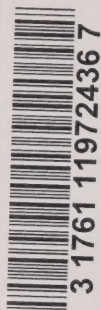


CAI
XC 37
-2009
B36

Government
Publications



HOUSE OF COMMONS
CANADA



**5,000 BILINGUAL POSITIONS TO BE FILLED
EVERY YEAR:
THE ROLE OF POSTSECONDARY INSTITUTIONS
IN PROMOTING CANADA'S LINGUISTIC DUALITY**

**Report of the Standing Committee on
Official Languages**

**Steven Blaney, MP
Chair**

JUNE 2009

40th PARLIAMENT, 2nd SESSION



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**5,000 BILINGUAL POSITIONS TO BE FILLED
EVERY YEAR:
THE ROLE OF POSTSECONDARY INSTITUTIONS
IN PROMOTING CANADA'S LINGUISTIC DUALITY**

**Report of the Standing Committee on
Official Languages**

**Steven Blaney, MP
Chair**

JUNE 2009

40th PARLIAMENT, 2nd SESSION

STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

CHAIR

Steven Blaney

VICE-CHAIRS

Yvon Godin

Lise Zarac

MEMBERS

Hon. Michael D. Chong

Jean-Claude D'Amours

Royal Galipeau

Shelly Glover

Monique Guay

Pierre Lemieux

Richard Nadeau

Daniel Petit

Pablo Rodriguez

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Sylvie Boucher

Gord Brown

Jean Dorion

Ed Komarnicki

Tilly O'Neill-Gordon

Pierre Poilievre

Kevin Sorenson

Merv C. Tweed

CLERK OF THE COMMITTEE

Isabelle Dumas

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Jean-Rodrigue Paré, Analyst

Julian Walker, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES


has the honour to present its

FIRST REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), and the motion adopted by the Committee on Tuesday, February 10, 2009, the Committee has studied the federal government's support for postsecondary institutions and their efforts in promoting bilingualism in Canada and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

POSTSECONDARY INSTITUTIONS AND THE PROMOTION OF BILINGUALISM IN CANADA.....	1
INTRODUCTION.....	1
1. THE <i>OFFICIAL LANGUAGES ACT</i> AND THE PUBLIC SERVICE	3
Language of service and language of work	3
Representation of linguistic communities in the public service.....	4
2. PRIOR TO POSTSECONDARY EDUCATION.....	6
Drop in bilingualism among young Canadians	6
Improve agreements with the provinces and territories.....	9
The hope of immersion programs	11
3. RESOURCES AVAILABLE TO POSTSECONDARY INSTITUTIONS	15
Admission criteria and university requirements.....	15
Standard second language competency tests	16
Encourage student mobility.....	18
4. ROLE OF FRANCOPHONE UNIVERSITIES IN CANADA IN SECOND LANGUAGE TRAINING	22
CONCLUSION	25
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	29
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	33
MINUTES OF PROCEEDINGS.....	35
DISSENTING OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS	37



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119724367>

POSTSECONDARY INSTITUTIONS AND THE PROMOTION OF BILINGUALISM IN CANADA

The only way the federal government can meet its obligations and ensure there is not a backslide with the departure of a generation and the hiring of a new one is to ensure that universities step up to the plate.

Graham Fraser, Commissioner of Official Languages,
appearing before the House of Commons Standing
Committee on Official Languages, February 26, 2009

INTRODUCTION

The Committee's interest in postsecondary institutions derives chiefly from the Government of Canada's efforts to renew the public service. The public service currently has approximately 180,000 employees who are part of the core public administration.¹ In addition, there are 300,000 people who work for "a Crown corporation established by or pursuant to an Act of Parliament, and any other body that is specified by an Act of Parliament to be an agent of Her Majesty in right of Canada or to be subject to the direction of the Governor in Council or a minister of the Crown"² and are therefore subject to the *Official Languages Act*. By comparison, General Motors employed 10,800 people in Canada in 2008.

As the Clerk of the Privy Council stressed in his *Fifteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, the public service has aged a great deal over the last 25 years: "Today, 66% of the public service is over 40 years of age compared to 42% in 1983. Moreover, more than one-quarter of the public service population will be eligible to retire without penalty by 2012, and almost half of our current executives will be eligible to retire in the same time frame."³ Since 2000, the federal public service has had to recruit between 12,000 and 15,000 employees per year to replace and plan for the retirement of public servants. In other words, the core public administration has to recruit more employees every year than General Motors' entire workforce in Canada, and close to half a million people are currently employed by an institution subject to some part of the *Official Languages Act*.⁴

1 The core public administration refers to federal departments and certain agencies that report directly to them or to Parliament. Strictly speaking, the core public administration refers to all departments and institutions specifically listed in Schedules I and IV of the *Financial Administration Act*. These distinctions are sometimes complicated since the Commissioner of Official Languages is part of the core public administration but the Office of the Auditor General is not.

2 Definition of "federal institutions" in Section 3 (1) of the *Official Languages Act*.

3 Kevin G. Lynch, Clerk of the Privy Council and Secretary to Cabinet, *Fifteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, for the year ending March 31, 2008, <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=ar-ra/15-2008/rpt-eng.htm>, p. 5.

4 See Canada Public Service Agency, *Annual Report on Official Languages 2006-2007*, Table 16, p. 61.

In the core public administration alone, of the 179,490 positions on record with the Canada Public Service Agency for 2006-2007, 72,138 were designated bilingual. That means that about 40% of the employees recruited to meet the needs of the public service will hold bilingual positions. The public service accordingly needs between 4,800 and 6,000 new bilingual employees per year.⁵

The vast majority of these positions will require postsecondary education and the Committee members are concerned about the ability of postsecondary institutions to train enough bilingual graduates to fill these positions. Their concern is based on two worrisome developments: postsecondary institutions have dropped language competency requirements for admission or obtaining a degree; and the drop in the number of young people aged 15 to 19 who are bilingual.

If there are fewer bilingual high school graduates now than in the past, and if postsecondary institutions no longer have language competency requirements, how will it be possible to train the thousands of new bilingual employees that the federal public service needs to recruit every year?

This basic issue must be addressed in light of two other federal obligations set out in Parts VI and VII of the *Official Languages Act*: the responsibility to ensure that Anglophones and Francophones have equal opportunities for employment and advancement and that the presence of both communities are reflected in the workforce of federal institutions; and the federal government's commitment to enhancing the vitality of English and French linguistic minority communities, supporting and assisting their development, and fostering the full recognition and use of English and French in Canadian society.⁶

First of all, the commitment to offering equal opportunities for employment and advancement must be evident at all levels of the public service. Clearly, the higher you go in the public service, the more the positions are bilingual. Generally, the level of bilingualism among Francophones is much higher than that among Anglophones. So Francophones have a distinct advantage when it comes to securing bilingual positions in the federal public service. According to the Public Service Commission, close to two-thirds of the 5,482 candidates appointed to bilingual imperative positions in 2007-2008 were Francophones.⁷ The proportion of bilingual Canadian Anglophones must be increased in order to ensure their greater representation at the highest echelons of the public service. Anglophone postsecondary institutions across the country apparently have little awareness of the needs of the federal public service, although they should feel that the onus is on them to address the shortage of bilingual graduates.

5 In this report, the words "bilingual" and "bilingualism" mean having knowledge of English and French.

6 Summary of Parts VI and VII of the *Official Languages Act*.

7 Public Service Commission, *Annual Report 2007-2008*, Figure 8, p. 47.

As part of this renewal of the public service, the entire exercise must also be conducted in a way that enhances the vitality of English and French linguistic minority communities. The Canadians with the best language competencies are Francophones outside Quebec and Anglophones in Quebec. The federal public service is a prime employer for them. Moreover, minority language communities can provide the first, and sometimes the only, exposure to the other official language that can benefit members of majority communities. This is especially true for Anglophones outside Quebec. Without strong Francophone communities across the country, the goal of holding a bilingual position in the federal public service might seem only a remote possibility for young Anglophones in Canada, essentially available only to those fortunate enough to have been raised in the corridor between Montreal and Ottawa. Francophone postsecondary institutions in Canada should respond by spreading the word about the federal government's requirement for qualified bilingual employees.

Postsecondary institutions play a multifaceted role in training the bilingual graduates that will be needed for public service renewal. Their role is complicated by the fact that the federal government has few tools to address this problem. The provinces have jurisdiction over education, and the federal government can only intervene in the context of shared-cost programs, although it does not control their administration. The federal government does indeed provide billions of dollars for university research and infrastructure, but that does not allow it much input on language training and the programs themselves.

The federal government's role must therefore essentially be to exert influence, along with its power to conclude partnership agreements with the provinces and directly with postsecondary institutions. Linguistic duality is at the heart of the Canadian identity and the federal government is both the guardian and defender of this identity. It must therefore ensure that linguistic duality is reflected in its own institutions, by ensuring that both linguistic communities are equitably represented at all echelons of the federal public service. This commitment to promoting the coexistence of the two linguistic communities ultimately depends on the vitality of official language minority communities, which are the pillars of Canada's linguistic duality.

1. THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT* AND THE PUBLIC SERVICE

Language of service and language of work

The public service's need for bilingual employees derives essentially from Parts IV and V of the *Official Languages Act*.

Part IV of the Act pertains to communications with and services to the public and articulates the principles of section 20 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. According to this Part, the public has the right to communicate with and obtain services in either official language from all head or central offices of federal departments and agencies: a) where there is "significant demand", and b) where warranted by the "nature of

the office”; and where services are provided to the travelling public, where there is “significant demand”. The *Official Languages Regulations*, adopted in December 1991, defined the concepts of “nature of the office” and “significant demand”.

In accordance with Part IV, the requirement for bilingual employees in the public service is intended to guarantee that all Canadians will be able to communicate with and receive services in either official language from any head or central office of a federal institution. Any member of the public must also be able to communicate in either official language with any office of a federal institution located in a region that is designated bilingual. These regions are identified by Treasury Board and are the National Capital Region, the province of New Brunswick, the Montreal area and some other constituencies in Quebec,⁸ Eastern Ontario (Glengarry, Prescott, Russell, Stormont) and the bilingual part of Northern Ontario (Algoma, Cochrane, Nipissing, Sudbury, Timiskaming).

Part V pertains to the language of work of employees of federal institutions in regions designated bilingual. In regions not designated bilingual, members of the official language minority must receive comparable treatment to that of the other linguistic group where the situation is reversed. There are no regulations regarding the application of Part V but its provisions are included in Treasury Board directives.

It is pursuant to Part V that the upper echelons of the public service, up to the assistant deputy minister level, are subject to bilingualism requirements.⁹ In regions designated bilingual, employees must be able to communicate with their superiors in their preferred official language.

Representation of linguistic communities in the public service

Part VI is not discussed as often as Parts IV, V and VII. It sets out the government’s commitment to ensuring that “English-speaking Canadians and French-speaking Canadians have equal opportunities to obtain employment and advancement in federal institutions”. Under this Part of the Act, the representation of Anglophones and Francophones in all federal institutions, and in the core public administration in particular, must be evaluated, as well as the representation of Francophones in the public service as a whole and the representation of Anglophones in the federal public service in Quebec. The findings in this regard are as follows:

- Of the 484,000 employees of all federal institutions subject to the *Official Languages Act*, 26.9% (130,000) are Francophones, a bit more than their share of Canada’s population, which is 23%;¹⁰

8 Bonaventure, Gaspé-Est, Brome, Compton, Huntingdon, Missisquoi, Richmond, Sherbrooke, Stanstead, Argenteuil and parts of the Pontiac that are not part of the National Capital Region.

9 Deputy Minister positions are Governor in Council appointments, so the Public Service Commission is not responsible for staffing these positions.

10 Canada Public Service Agency, *Annual Report on Official Languages 2006-2007*, Table 20, p. 67.

- In the core public administration, which has a total of 180,000 employees, 31.5% or 56,000 are Francophones, well above their share of Canada's population;¹¹
- Anglophones are underrepresented in the federal public service in Quebec, holding just 7.6% of the 21,000 positions in the core public administration,¹² although they hold 12.2% of positions in all federal institutions.

In other words, Anglophones are underrepresented in the core public service, while federal institutions that are not part of the core public service tend to have more proportional representation of the linguistic groups.

One of the main reasons for this overrepresentation of Francophones in the core public service is precisely the requirement to staff positions designated bilingual. As to the proportion of bilingual positions held by members of the two linguistic groups, the figures are as follows:

- 63.8% of the 5,482 bilingual imperative appointments made in 2007-2008 went to Francophones;¹³
- Of these 5,482 appointments, 1,653 (30%) were positions in the "executive group," the highest echelon of the public service.

Given the lack of unilingual French positions outside Quebec, Francophones in the federal public service are almost exclusively in bilingual positions, resulting in the overrepresentation of Francophones in the highest ranks of the public service.

In keeping with the spirit of Part VI of the *Official Languages Act*, the primary challenge is therefore to attract as many bilingual Anglophone candidates as possible. To emphasize the difficulty and magnitude of this challenge, the Committee wishes to orient the balance of this report by way of a very general recommendation establishing its direction.

Recommendation 1

That the Government of Canada, as part of the renewal of the public service, develop a strategy to recruit more candidates who are already bilingual at the time of their hiring.

11 Ibid, Table 18, p. 65.

12 Ibid; this data excludes the National Capital Region.

13 Public Service Commission of Canada, *Public Service Commission Annual Report 2007-2008*, Figure 8, p. 47.

There are two ways of doing this: by encouraging public servants to learn the other official language and by hiring candidates who are already bilingual. The first option means enhancing the quality of language training offered to federal employees right from the start of their career, rather than when they reach positions at higher levels and the language requirements are regarded as an additional burden or *de facto* favouritism of Francophones. This option was considered in the report presented by the House of Commons Standing Committee on Official Languages in March 2008.¹⁴

The second option involves the education system, especially postsecondary institutions, recognizing that the Government of Canada has very little direct influence over educational institutions. The possibilities suggested by the second option will be the focus of the Committee's attention in the balance of this report.

2. PRIOR TO POSTSECONDARY EDUCATION

"Unless we succeed at convincing Anglophones in the rest of Canada that French is necessary, they will not learn French. It is as simple as that. French is not a language that they absolutely need."

Ms. Silvia Faitelson-Weiser, Professor,
Department of Languages, Linguistics and Translation,
Laval University, Evidence, April 23, 2009, 10:25

Drop in bilingualism among young Canadians

According to the *Canadian Heritage Departmental Performance Report, 2007-2008*, one of the department's key initiatives was "doubling, by 2013, the proportion of Canadian youth between 15 and 19 years old who have a working knowledge of both official languages." The same objective was set out in the 2003-2008 Action Plan for Official Languages. According to Statistics Canada, the rate of bilingualism among young people aged 15 to 19 dropped from 24.5% in 1996, to 23.9% in 2001, and 22.3% in 2006. Doubling that figure by 2013 now seems unrealistic.¹⁵

This failure is all the more regrettable since a substantial investment in second language instruction has been made since the Action Plan for Official Languages was launched. The funding for French-language instruction for Anglophones (and English-language instruction for Francophones in Quebec) grew by over 100% from 2002-2003 to 2006-2007, reaching \$90 million per year.

Appearing before the Committee, the Minister of Canadian Heritage and Official Languages acknowledged this failure:

14 Standing Committee on Official Languages of the House of Commons. *Leading by Example: Bilingualism in the Public Service and the Renewal of the Action Plan for Official Languages*.

15 The 2003-2008 Action Plan for Official Languages undertook to increase this rate to 50% by 2013. For further details see: *The New Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, 2003, p. 27.

“Setting these kinds of goals and just putting a date on them and assuming it can be done is, I think, setting expectations that may be unrealistic... We want to increase it, but I wouldn't peg it at a specific number.”¹⁶

For the federal public service to be able to meet its recruitment objectives, especially among young Anglophones, action is urgently needed to reverse this worrisome trend. A number of witnesses suggested possible explanations for this drop in bilingualism among young Canadians.

Some derive from the position of English in a global cultural environment, and there is very little the federal government can do to counter these trends.

“English has dual status in the world today. It has become the *lingua franca*. In the past, French had this status as the language of diplomacy. German was the language of the sciences. There was even a time when Latin and Spanish enjoyed this type of status. Today, English has become the international language of communication. Given that, there is no doubt that Anglophones throughout the world feel much less need to learn another language. The Anglophones of Canada are part of the world community of Anglophones.”¹⁷

For young Anglophones who still consider it important to learn a second language, it is not obvious to them that their first choice should be French:

“If there is no specific motivation to learn French, they will choose, if they are realistic, to learn Spanish. And if they are forward thinking, they will choose Japanese, Chinese or Arabic. We have seen this clearly at Laval University; there is an increase in learning other languages.”¹⁸

In other words, the Government of Canada must recognize that French is in competition with all the other languages young people may consider interesting or useful. In a sense, bilingualism has to be “sold” to them.

“I'm convinced that if we really do want Canada's Anglophones to keep French as a second language, Canadian bilingualism has to be valued. [...] Our young people are turning their backs on French. We have international programs because our young people want to learn other languages. They have understood that globalization means knowing other languages. What they do not readily understand, however, is that they need to learn French.”¹⁹

These challenging observations regarding what could be termed the “loss of prestige” associated with learning French were corroborated by a number of witnesses.

-
- 16 Hon. James Moore, Minister of Canadian Heritage and Official Languages, Evidence, March 24, 2009, 9:50.
- 17 Ms. Silvia Faitelson-Weiser, Professor, Department of Languages, Linguistics and Translation, Laval University, Evidence, April 23, 2009, 9:55.
- 18 Ms. Silvia Faitelson-Weiser, Professor, Department of Languages, Linguistics and Translation, Laval University, Evidence, April 23, 2009, 9:30.
- 19 Ms. Silvia Faitelson-Weiser, Professor, Department of Languages, Linguistics and Translation, Laval University, Evidence, April 23, 2009, 9:45.

“Major challenges for the success of second-language teaching and learning have been identified in consultations on linguistic duality and noted in a number of research projects. They include the lack of prestige of second-language programs in the schools, particularly in competition with certain other subjects... If students drop their second-language courses before the end of high school, few will be motivated to continue those studies at the postsecondary level.”²⁰

Parents also lack the information they need to permit them to make wise choices about second language instruction for their children.

“Students and parents often lack sufficient information to make informed decisions about French second-language education. Many assume that French immersion in elementary school is enough to master the language, while others remain convinced that high school students cannot achieve the level of French proficiency required to work or to continue French second-language studies at the postsecondary level.”²¹

As part of public service renewal, the Government of Canada has the distinct advantage that it is by far the largest employer in Canada and can accordingly offer significant motivation to young people and provide more complete information about the most effective programs of study. If employment prospects are better and the path is relatively clear, young Anglophones will more readily choose to learn French rather than another language. The essential condition is that Canadians be well informed.

It appears that the federal government is not doing enough in this regard. Even at the University of Ottawa, the institution best placed to be aware of these needs, the message is not getting through strongly enough.

“That is the kind of message we might be given informally but, to my knowledge, there is no specific forum for relaying that kind of message.”²²

Witnesses from the University of Toronto and the University of British Columbia were apparently unaware of the extent of these needs. Nor did they appear to be aware of universities’ collective responsibilities. They would of course be interested if they could attract students by offering programs that promote bilingualism, but there is no coordinated efforts among universities. Communication between Anglophone and Francophone universities is also insufficient.²³

One of the reasons for this lack of awareness may be the lack of coordination of the federal government’s efforts to convey this message. Since Treasury Board’s responsibilities for government-wide issues were transferred to Canadian Heritage, it

20 Mr. John Erskine, President, Canadian Association of Second Language Teachers, Evidence, March 12, 2009, 9:35.

21 Mr. David Brennick, President, National Board of Directors, Canadian Parents for French, Evidence, April 23, 2009, 9:05.

22 Ms. Sylvie Lauzon, Associate Vice-President, Academic, University of Ottawa, Evidence, April 2, 2009, 10:20.

23 See also Ms. Sylvie Lauzon, Associate Vice-President, Academic, University of Ottawa, Evidence, April 2, 2009, 10:50.

would logically seem to be up to the Canadian Heritage Official Languages Secretariat to jointly develop this message with other appropriate departments or agencies. When a Committee member asked the Assistant Deputy Minister of Canadian Heritage why the federal government does not promote itself more as a bilingual employer, the reply was:

"It would probably be more appropriate to address the question to my colleagues of the Treasury Board Secretariat or the Public Service Commission."²⁴

The Committee therefore recommends:

Recommendation 2

That the Government of Canada, in concert with all its departments, conduct an information and awareness campaign directed at educational institutions at all levels, and also at the general population, to raise awareness of its need for a bilingual workforce and the career opportunities opened to young people who make the effort to learn the other official language.

Improve agreements with the provinces and territories

In addition to increasing young people's interest in learning French by highlighting the career opportunities available, the Government of Canada must also ensure that its investments in education yield results.

The primary tool available to the federal government to influence these trends is federal-provincial-territorial agreements. The Minister of Canadian Heritage and Official Languages acknowledged this clearly:

"The education agreements are certainly one of the main means of supporting education in the minority official language and second-language learning at the primary, secondary, and post-secondary levels. It is important for Canadians to have the opportunity to improve their proficiency in French and English throughout their education, from primary school through the postsecondary level."²⁵

An annual investment of \$90 million per year for second language instruction alone is substantial, but one must have realistic expectations of what this investment can yield. By comparison, the provinces and territories invest a total of \$100 billion in education per year. The federal government's efforts to support second language instruction is therefore less than one thousandth of what the provinces and territories invest in education every year.²⁶

24 M. Tom Scrimger, Assistant Deputy Minister, Planning and Corporate Affairs, Department of Canadian Heritage, Evidence, March 24, 2009, 10:20.

25 Hon. James Moore, Minister of Canadian Heritage and Official Languages, Evidence, March 24, 2009, 9:05.

26 See Mr. Jean-Gilles Pelletier, Director, Administration and Communications, Official Languages Programs, Council of Ministers of Education, Canada, Evidence, March 10, 2009, 10:50.

But this is no reason not to make sure that the investment produces results. The federal government does not know why its investments in second language instruction have not produced the desired results. One of the reasons is clearly that the provinces manage the programs; in addition, it is not stipulated clearly enough that the federal investments are conditional on results or at least on more detailed reporting about the success or failure of initiatives. The Commissioner of Official Languages highlighted this problem:

"I think that's because the federal government has not figured out how to target secondary education. [...] But the provinces are quite jealous of their responsibility for primary and secondary education. Despite the fact that there are federal-provincial agreements concerning financing of second language education, I've expressed my concern in the past that there is not the same kind of follow-through to ensure that there are results for the federal funding that goes into those agreements."²⁷

The difficulty of knowing how effectively the provinces use the federal transfers for second language instruction was eloquently explained by the representative from the *Association des universités de la francophonie canadienne*:

"This summer, we tried to determine exactly how much money was going to postsecondary institutions for second-language learning, and also for teaching in French at the university level. It is very difficult, given the way that money is invested in the provinces under the federal/provincial/territorial education agreements. Essentially, the funds are incorporated into the provinces' budgets. Except in the case of one-time, specific projects, where there is a special agreement between the federal government and a university, or in cases where there is only one Francophone postsecondary institution in a province, it is very difficult to know how much money comes from the province and how much comes from the federal government, and how much of the total envelope of money goes to the postsecondary level."²⁸

The Committee is anxiously awaiting the outcome of the ongoing negotiations on the renewal of the federal-provincial-territorial education agreements. The representative from the Council of Ministers of Education, Canada, made an early announcement to the Committee of features that could address some of the weaknesses identified by the Commissioner.

"I am pleased to tell you that, if ratified, the new protocol will include a very specific outcomes framework that will define common outcome areas for each language objective, that is, minority-language education and second-language education, and offer examples of indicators for each area. This time [...] there will be a specific area for post-secondary education, and the outcome areas in question will relate specifically to access to postsecondary education, that is, indicators that can be used to monitor progress in that regard somewhat, and support for teaching personnel and research."²⁹

27 Mr. Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, Office of the Commissioner of Official Languages, Evidence, February 26, 2009, 10:25.

28 Mr. François Charbonneau, Director General, *Association des universités de la francophonie canadienne*, Evidence, March 10, 2009, 9:05.

29 Mr. Jean-Gilles Pelletier, Director, Administration and Communications, Official Languages Programs, Council of Ministers of Education, Canada, Evidence, March 10, 2009, 9:10.

The Committee would like to support these initiatives to improve the management of education agreements. It therefore recommends:

Recommendation 3

That the Government of Canada, as part of the renewal of the Official Languages in Education Protocol carried out with the Council of Ministers of Education, Canada, encourage the provinces and territories to provide more detailed information on the use of funding allocated to programs for second language instruction.

The Committee will be especially interested in the proportion of funding attached to this protocol specifically earmarked for postsecondary education.

The hope of immersion programs

Throughout this study, witnesses stressed to the Committee the importance of maintaining and enhancing French immersion programs at the primary and secondary levels. Despite the undeniable popularity of these programs, a very small proportion of Canadian students are enrolled in them.

"It is important to note that over 85% of Canadian students learning French learn French as a second language through the basic or core French program in Canada right now. Currently, of those FSL students, a mere 16.5% complete their French high school graduation requirements. Only about 300,000 students are enrolled in French immersion programs."³⁰

In the spirit of the previous two recommendations to recruit more bilingual Anglophones and increase young people's interest in learning French, an effort must also be made to promote the best way of achieving these objectives: immersion programs.

Access to these programs is problematic at present.

"High school French immersion programming is essentially delivered primarily via advanced-level courses geared to university-bound students, despite the fact that general-level students will enter service sector jobs in greater numbers. While only 13% of Canadians hold university degrees, a full 30% hold postsecondary diplomas or certificates granted by community colleges."³¹

The Committee wishes to adopt the recommendation made by Canadian Parents for French and accordingly recommends:

30 Mr. John Erskine, President, Canadian Association of Second Language Teachers, Evidence, March 12, 2009, 9:35.

31 Mr. David Brennick, President, National Board of Directors, Canadian Parents for French, Evidence, April 23, 2009, 9:05.

Recommendation 4

That the Government of Canada, in collaboration with the provinces and territories, expand the scope of and access to French immersion programs in primary and secondary schools without limiting the access of eligible Francophones to their schools.

One of the main reasons cited by witnesses to explain the limited access to immersion programs is the shortage of qualified teachers and the quality of the instruction provided.

“There is a shortage of qualified language teachers to deliver quality second language programs, and this has been brought forward across the country. Many school districts have difficulty staffing the FSL positions for speciality areas, such as teaching sciences or math *en français*. So for immersion, it's very important. You have to speak French, but you also have to know mathematics.”³²

In this regard, postsecondary institutions must offer specialized French-language programs for students interested in a career teaching French immersion.

“Only 32% of the FSL teacher respondents actually held a specialist certificate — in other words, they actually had specific training to teach French as a second language. Our reality is that if you're in B.C. and you happen to speak German, you're the French teacher.”³³

It is relatively easy to train future second language teachers at Anglophone institutions. It is much more difficult to train students to teach math in French to Anglophone students. The problem is worse the further one strays from large urban centres.

“If you're thinking of Newfoundland and Labrador, one of their biggest dilemmas right now is that they have no specialist teachers to teach core French programs in grades 10, 11, and 12. They're actually working on distance learning so they can have two or three students from different towns online at the same time with one teacher in St. John's teaching core French.”³⁴

If there is no one available to teach core French, one can imagine how difficult it would be to find teachers qualified to teach other subjects in French.

32 Ms. Nicole Thibault, Executive Director, Canadian Association of Second Language Teachers, Evidence, March 12, 2009, 9:40.

33 Ms. Nicole Thibault, Executive Director, Canadian Association of Second Language Teachers, Evidence, March 12, 2009, 9:40.

34 Ms. Nicole Thibault, Executive Director, Canadian Association of Second Language Teachers, Evidence, March 12, 2009, 10:25.

The quality of instruction also suffers:

“The French taught is too often an approximate French, patterned on English, whether it be in the Anglophone schools that have immersion programs or in the Francophone schools of our region. This situation is a particular concern for the Acadian population living in Nova Scotia as a minority in an Anglophone majority province. Paradoxically, many Anglophone students who come from immersion programs face the same challenges. When these students arrive at the university, their language errors are set and difficult and, in some cases, indeed even impossible to correct.”³⁵

So there is a desperate need for graduates who can teach in immersion programs. In addition to raising awareness of requirements in the public service, postsecondary institutions should also make a greater effort to promote the career opportunities available to education students studying in French. The University of Toronto, the largest university in Canada, trained only 173 future teachers of French as a second language in the last three years, or about 60 per year. And yet graduates of these programs are almost guaranteed to find employment immediately upon graduation:

“A study by the Ontario College of Teachers recently showed that 70% of graduates from a French teacher training program, whether it be for French as a second language or as a mother tongue, find a permanent job in the year after they complete their education, compared to only 25% of graduates from English-language programs.”³⁶

Given this worrisome shortage of teachers for immersion programs, the Committee recommends:

Recommendation 5

That the Department of Canadian Heritage, in collaboration with the provinces and territories, substantially enhance the federal-provincial-territorial agreements on second language instruction to provide specific funding for postsecondary institutions to train immersion teachers, both for teaching French as a second language and for teaching other subjects in French.

Efforts must also be made to encourage students to continue their French studies, especially at high school, where they often drop French. Obviously, if there are few opportunities to continue instruction in French or if students are unaware of them, they will regard it as a useless exercise that will eventually end at an English-language postsecondary institution. French will have been a passing interest only.

35 Ms. Janice Best, Director, Department of Languages and Literatures, Acadia University, Evidence, April 30, 2009, 9:15.

36 Mr. Normand Labrie, Associate Dean, Research and Graduate Studies, Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto, Evidence, May 7, 2009, 09:15.

"A great deal of money has been invested in immersion. In general, it's working well. [...] However, where there is a big problem is that, once students have finished immersion at the primary and secondary level, there's absolutely nothing to encourage them to continue in French at the postsecondary level."³⁷

The federal government must continue to promote the benefits of continuing instruction in French and postsecondary institutions must join forces in delivering this message and promote the opportunities they offer students to study in French.

"Despite the fact that young people are more supportive of linguistic duality and bilingualism than older generations, and despite the fact that they recognize the academic and employment benefits of official-language bilingualism, secondary and postsecondary French second-language programs are characterized by low enrolment and retention."³⁸

To really master the language, the ideal is of course to continue French instruction in a French-speaking environment for as long as possible. Yet few students choose their postsecondary institution based on the language instruction it offers. They choose the best training available in the field they are interested in. The language of instruction is secondary.

Francophone postsecondary institutions in Canada will continue to attract students who are motivated to improve their language skills, despite the fact that Anglophone institutions receive the vast majority of students graduating from immersion programs.

"We have 350,000 students across the country enrolled in immersion. The question is what happens to these students when they leave public school? They are not all going to the University of Ottawa. They are not all going to Université du Québec en Outaouais, Université de Moncton, or Faculté Saint-Jean at the University of Alberta. They are going into Anglophone universities. Our question to Anglophone universities is what are they doing for this population?"³⁹

This is a crucial issue that goes to the heart of the subject of this study. What responsibility do Anglophone postsecondary institutions have to promote bilingualism, an essential component of Canada's linguistic duality?

The Francophone institutions in Canada are doing their job. Consider for example the efforts made by the University of Alberta.

"The work of the Saint-Jean Campus on second language learning deserves special attention since the mission that the campus has established is to teach French and English as second languages. You should know that 67% of the 670 students on campus today are Anglophones from French immersion programs, and 5% come from outside

37 Mr. Greg Allain, Past President, Canadian Association of University Teachers, Evidence, March 12, 2009, 10:30.

38 Mr. David Brennick, President, National Board of Directors, Canadian Parents for French, Evidence, April 23, 2009, 9:05.

39 Mr. David Brennick, President, National Board of Directors, Canadian Parents for French, Evidence, April 23, 2009, 10:10.

Canada. The percentage of Francophone students is declining and now stands at 27%, while the percentage of immersion and international students is rising. In view of these circumstances, you will understand why the efforts of the Saint-Jean Campus have gradually shifted toward the training of non-Francophone students, whom we call Francophile students. The French program, which is tailor-made for that population, is one of the biggest programs on the campus, after the education program.”⁴⁰

Francophone assimilation has meant that some postsecondary institutions originally established to serve the Francophone population have become geared to students learning French as a second language.

In the following section we will look at potential solutions that Anglophone postsecondary institutions could consider in order to better fulfill their responsibility to promote bilingualism.

Before we consider these solutions, there is one final element of primary and secondary education, and it is one that the Committee has rarely had the opportunity to consider: second language instruction for allophones. This important matter was raised with the Committee by Canadian Parents for French.

“Currently, no federal or provincial policies explicitly ensure allophone students access to French second-language education. Such gaps in policy have led to the possible exclusion of allophone students from French second-language studies and language planning.”⁴¹

In consideration of this new issue, the Committee recommends:

Recommendation 6

That the Department of Canadian Heritage, in collaboration with the provinces and territories, ensure that allophone students are given opportunities for instruction in French as a second language.

3. RESOURCES AVAILABLE TO POSTSECONDARY INSTITUTIONS

Admission criteria and university requirements

In considering the best ways to promote bilingualism among students, the Committee’s first inclination was to suggest that language requirements be reinstated for admission to postsecondary institutions or to receive a degree. In the past, knowledge of a second language, usually French, was an admission requirement at a number of Anglophone universities. These criteria have become much less stringent and in some

40 Mr. Donald Ipperciel, Assistant Dean to Research, Saint-Jean Campus, University of Alberta, Evidence, April 30, 2009, 9:25.

41 Mr. David Brennick, President, National Board of Directors, Canadian Parents for French, Evidence, April 23, 2009, 9:05.

cases have been dropped entirely except for specific programs for which knowledge of another language is an obvious requirement.⁴² University representatives expressed strong reservations about any kind of strict requirements.

Given their reservations, it would be surprising if the universities would agree to any initiative by the federal government to tighten up language requirements for admission to programs. The Committee will therefore not make a recommendation in this regard, although the majority of members still believe such measures would be effective, in combination with other measures to encourage students to learn the other official language.

Standard second language competency tests

The Quebec ministry of education is considering including students' second language competency level on college report cards:

"We're currently concerned with establishing a college-level finishing standard for second-language learning. It will apply both to Anglophone colleges, for proficiency in French, and Francophone colleges for proficiency in English."⁴³

The situation is simpler for Francophone students since the benefits of learning English are more obvious to them. Moreover, the benefits apply not only for a career in the federal public service but for any career at all. This cannot be compared to the tremendous effort that must be made to convince Anglophone students of the benefits of learning French.

Outside Quebec, 85% of students take core French at high school. Only 16.5% of them continue to take French during their last year of high school. This is an indication of the magnitude of the challenge that must be met.

One of the problems that could be relatively easy to resolve is the difficulty understanding what bilingualism entails. Young people in an immersion program might well consider themselves bilingual without being able to meet the standard for a public service position designated bilingual. Moreover, since there is no competency standard, each university and each province uses its own evaluations, which are not the same as Public Service Commission tests. This uncertainty regarding the requirements creates linguistic insecurity among students.

"There is probably a dearth of standards in Canada today. We all discuss bilingualism, and perhaps it is clear for everyone what is meant by bilingualism in each institution. However, I am not so sure there is a pragmatic and applicable definition of the term. To me, pragmatic and applicable would involve obtaining a given score on a given test, for

42 This finding is confirmed by the study by the Office of the Commissioner of Official Languages, *Second-language learning opportunities in Canada's universities. Preliminary report: Summary of key findings*, May 2009, pp. 4-5.

43 Ms. Marielle Poirier, Member of the Board of Directors, *Fédération des cégeps*, and Director General, *Cégep de l'Outaouais*, Evidence, March 26, 2009, 10:25.

instance. I do not want to oversimplify things, but the question we ask is whether young people know what is expected of them when we refer to bilingualism. What are they expected to do? Speak, understand, say a few words, read? We believe that the federal government could greatly contribute to a solution by helping universities to come up with a pragmatic, accessible and coordinated definition of the required degree of bilingualism, perhaps by field of expertise or for given positions. We have looked for a definition. If one does exist we have not seen it.”⁴⁴

While there may not be a clear definition of bilingualism, the Committee was very pleased to learn that there are excellent ways to arrive at a “pragmatic and applicable” definition. The Committee was very interested in the initiative developed at Acadia University.

“Our university recently became an approved centre for administering the TCF, the Test de connaissance du français. This test, which was developed by France's national ministry of education, is administered by the Centre international d'études pédagogiques, the CIEP. It is a standardized and calibrated French-language test that ranks candidates at one of the six levels of the scale established by the European Council under the European common framework of reference for languages. This test gives our students, and any member of the public who would like to know their level of French, the opportunity to gain international recognition for their accomplishments in French as a second language. We organized our very first TCF session on April 4, and we are very satisfied with the conduct of the test and the results obtained.”⁴⁵

The Canadian Association of Second Language Teachers and Canadian Parents for French made a similar recommendation to us.⁴⁶ Moreover, the Quebec Ministry of Immigration and Cultural Communities is already using a version of this test to determine the level of French possessed by prospective newcomers.

The Committee could not determine whether the Public Service Commission was involved in discussions to establish this test across the country, but would very much like for it to take an interest since it is responsible for second language evaluation for staffing purposes in the federal public service.

Recommendation 7

That the Government of Canada encourage postsecondary institutions to use the Test de connaissance du français (TCF) developed as part of the Common European Framework of Reference for Languages.

44 Ms. Silvia Faitelson-Weiser, Professor, Department of Languages, Linguistics and Translation, Laval University, Evidence, April 23, 2009, 9:25.

45 Ms. Janice Best, Director, Department of Languages and Literatures, Acadia University, Evidence, April 30, 2009, 9:20.

46 Mr. John Erskine, President, Canadian Association of Second Language Teachers, Evidence, March 12, 2009, 9:35.; Mr. David Brennick, President, National Board of Directors, Canadian Parents for French, Evidence, April 23, 2009, 9:10.

Recommendation 8

That the Government of Canada, in collaboration with the Public Service Commission and the provincial and territorial governments, investigate the advisability of adopting a Canadian version of the Test de connaissance du français (TCF), developed as part of the Common European Framework of Reference for Languages, as a standard for evaluating language competency.

Encourage student mobility

Committee members were not surprised to hear once again during this study that the best way to learn the other language is through intensive exposure in a cultural context that is conducive to learning. It is also preferable for young people to learn the other language as early as possible.

It must be kept in mind that “bilingual competence is most effectively developed at the elementary and secondary levels and that universities should encourage prospective students to have acquired a working knowledge of the other official language.”⁴⁷

The importance of learning the second official language as early as possible was mentioned again by the Minister of Canadian Heritage and Official Languages with regard to the difficulty of requiring deputy ministers to be bilingual: “People become deputy ministers after years of service in the public service, sometimes after they have reached their 40s or 50s. It is more difficult for these individuals to learn French.”⁴⁸ The Committee finds it regrettable that these senior public servants have not achieved the expected level of knowledge of the two official languages.

This fact also poses a challenge to Anglophone students who have few opportunities for exposure to a Francophone environment where they could improve their knowledge of French.

“The ideal would be for all students to find themselves in Francophone environments for more than one year. Based on the model we’ve selected, students spend two years with us — and we of course offer them language training during that period — and subsequently one year abroad. That year is mandatory as part of the BA program. We’ve chosen to send them abroad in the third year for all kinds of reasons. When they arrive at university, after grade 12, they are 17 years old and lack maturity. They also need intellectual maturity to take advantage of the experience outside their environment.”⁴⁹

47 Mr. André Dulude, Vice-President, National Affairs, Association of Universities and Colleges of Canada, Evidence, March 26, 2009, 9:05.

48 Hon. James Moore, Minister of Canadian Heritage and Official Languages, Evidence, March 24, 2009, 9:45.

49 Ms. Claire Trépanier, Acting Director, Office of Francophone and Francophile Affairs, Simon Fraser University, Evidence, April 30, 2009, 10:00.

The ideal environment for language learning is clearly not available to all Canadians. There is however a series of steps that can be taken to approximate this ideal depending on the person's interests and the resources that governments invest in learning. The first step is to continue taking French courses at college or university in an Anglophone setting. The second is taking intensive training at a nearby postsecondary institution. The third step would be a brief stay in a Francophone community in the summer. The fourth step would be to spend at least a year at a Francophone university in Canada, ideally in a Francophone community. The fifth step and certainly the ideal would be to combine a period of study for as long as possible at a Francophone university in Canada with a period of study for as long as possible at a Francophone university abroad. The key is that access to one step could stimulate interest in moving on to the next step and that, regardless of the final step reached, any encouragement for learning the second language is beneficial.

There are many opportunities to make the first two steps and they are readily identifiable for interested students. The preliminary report of the Commissioner of Official Languages indicates that Anglophone universities offer a very good range of French courses.⁵⁰ Colleges also make a contribution in this way, both for students and for the language training of public servants and allophones.⁵¹

The third step, short stays in a Francophone setting, is available through many programs, including Explore and Accent, which are federally funded under agreements with the provinces and territories.

Some witnesses spoke favourably about these programs which, at a cost of about \$20 million per year, are relatively inexpensive for the federal government.⁵² Prior to April 2009, there were four programs: Explore, Destination Clic, Odyssey and Accent. Explore is a bursary program that allows universities to host students, about 8,000 per year (5,000 Anglophones and 3,000 Francophones), for five weeks of second language learning. Destination Clic is also a bursary program but designed for young Francophones living outside Quebec who want to improve their knowledge of French. Odyssey and Accent are language assistant programs. Odyssey offers participants nine months of full-time employment (25 hours a week), while Accent is a part-time program (eight hours a week) for young people who are already enrolled in postsecondary studies outside their province and would like to work part time. Accent was cancelled last April.

50 Office of the Commissioner of Official Languages. *Second-language learning opportunities in Canada's universities. Preliminary report: Summary of key findings*, May 2009, p. 3.

51 See Mr. Yves Chouinard, Administrator, *Réseau des cégeps et collèges francophones du Canada*, and Director General of the *Collège communautaire du Nouveau-Brunswick*, Evidence, March 12, 2009, 9:00.

52 See for example Ms. Claire Trépanier, Acting Director, Office of Francophone and Francophile Affairs, Simon Fraser University, Evidence, April 30, 2009, 10:10.

Some concerns have been expressed about the decrease in the number of bursaries awarded under Explore.⁵³ It is entirely possible that five-week study periods are not suitable for students wishing to work in the summer, which could explain the drop in popularity of these programs. It must not be concluded however that they are ineffective; on the contrary, the evidence we heard convinced us of their value. The Committee therefore recommends:

Recommendation 9

That the Department of Canadian Heritage maintain the funding to the Explore program, while considering the advisability of making it more flexible and better suited to students' needs.

The next step is to promote opportunities to spend a longer period of time learning the second language at a postsecondary institution in Canada. There are two possible ways of doing this: students can either enrol at a Francophone institution offering instruction in French in an English-speaking province or participate in exchange programs offered by the institutions. The first option is examined in the next section of the report.

With respect to exchange programs, the Committee noted that the institutions' practices in this regard varied widely. The University of British Columbia, for example, has exchange programs with 14 Francophone universities, both in Canada and abroad, but it appears that few institutions offer that range of opportunities.⁵⁴

The Commissioner of Official Languages also expressed concern that it is sometimes more difficult for students to participate in exchanges in Canada than to travel to a university abroad:

"One of the things we discovered is that there are all kinds of universities that have junior years abroad and semesters in second-language universities outside the country, but it is extremely difficult to have interchange between English-language and French-language postsecondary institutions. It's very hard for someone at the University of Calgary to spend a semester or a year at Laval, because there has not been the kind of effort to make that possible."⁵⁵

This observation was confirmed in an analysis of the data collected by the Office of the Commissioner of Official Languages in its study of postsecondary institutions.

53 Ms. Silvia Faitelson-Weiser, Professor, Department of Languages, Linguistics and Translation, Laval University, Evidence, April 23, 2009, 9:20.

54 Hon. Stephen Owen, Vice-President, External, Legal and Community Relations, University of British Columbia, Evidence, May 7, 2009, 10:45.

55 Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, Evidence, February 26, 2009, 10:25.

While many Canadian universities offer or facilitate exchange-type opportunities for students to improve their second-language skills, it appears that more exchange opportunities are in fact offered with institutions in other countries; exchange opportunities with institutions within Canada remain limited.”⁵⁶

The Committee considers it very unfortunate that it is often easier for an Anglophone student to study French abroad than in Canada.

“Establishing interprovincial mobility programs enabling students from Brandon, Manitoba, to go and take courses in Trois-Rivières for a semester or a full year as part of a program comparable or similar to their own and then recognizing those studies would be a major event in the history of university education in Canada. That would be magnificent. That already happens internationally. For example, a student from McGill can go and spend a year at the Université de Bordeaux in France. However, if that exchange is possible between McGill and Bordeaux, why wouldn't it be between Brandon and Trois-Rivières, between the Université Laval and UBC or between Simon Fraser University and the Université de Moncton?”⁵⁷

The *Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada* also stated that it would like to see a Canada-wide student mobility program re-established that would enable Human Resources and Skills Development Canada to support this type of exchange.⁵⁸

The Committee therefore recommends:

Recommendation 10

That the Department of Canadian Heritage, in collaboration with the provinces and territories, implement federal-provincial-territorial agreements to encourage student mobility initiatives between English-language and French-language postsecondary institutions in Canada for the promotion of second language instruction.

56 Office of the Commissioner of Official Languages, *Second-language learning opportunities in Canada's universities. Preliminary report: Summary of key findings*, May 2009, p. 4.

57 Mr. Luc Rainville, Coordinator, Office of the President and Senior Advisor, Francophonie Affairs, Association of Universities and Colleges of Canada, Evidence, March 26, 2009, 9:20.

58 Mr. Yves Chouinard, Administrator, *Réseau des cégeps et collèges francophones du Canada*, and Executive Director, *Collège communautaire du Nouveau-Brunswick*, Evidence, March 12, 2009, 9:00.

4. ROLE OF FRANCOPHONE UNIVERSITIES IN CANADA IN SECOND LANGUAGE TRAINING

Francophone universities offer Anglophone students specialized training in their second language, in proximity to their primary residence.⁵⁹ Very few Anglophone universities offer courses taught in French.⁶⁰ Francophone universities also offer students the opportunity to pursue courses in French in a Francophone environment, which would not be the case for students taking French courses at an Anglophone university.

"A clear distinction needs to be made between the educational opportunity for students offered by Ontario's bilingual universities and the Francophone universities outside Quebec, on the one hand, and the possibilities that might be afforded by French-language instruction in Anglophone universities, on the other. In the former case, bilingualism for Anglophones is an all-encompassing experience as opposed to a specifically classroom activity."⁶¹

Teaching French to Anglophone students is certainly an important role for Francophone postsecondary institutions, but we must bear in mind that it remains secondary to their primary purpose.

"The primary purpose of the vast majority of our institutions is to serve Francophone communities by offering them an opportunity to acquire a university education in French."⁶²

Since the proportion of Francophones outside Quebec, New Brunswick and the National Capital Region is relatively low, it is essential that Francophone postsecondary institutions be able to attract Anglophone students, especially immersion program graduates, so these institutions can continue to serve their primary purpose.

In view of the complementary roles that Francophone postsecondary institutions play, one might assume that offering French-language training to Anglophones alone is sufficient for public service renewal. That is only true at first glance. Examining these roles more closely, one realizes that the capacity of these institutions to offer quality postsecondary education is their first priority, the condition on which the rest depends, including that of recruiting young bilingual Anglophones for the renewal of the public service.

59 See for example Mr. François Charbonneau, Director General, *Association des universités de la francophonie canadienne*, Evidence, March 10, 2009, 9:00.

60 Office of the Commissioner of Official Languages, *Second-language learning opportunities in Canada's universities. Preliminary report: Summary of key findings*, May 2009, p. 4.

61 Glendon College, York University, *Brief to the Standing Committee on Official Languages: Study on federal government support to postsecondary institutions for the promotion of bilingualism in Canada*, p. 6.

62 Mr. François Charbonneau, Director General, *Association des universités de la francophonie canadienne*, Evidence, March 10, 2009, 9:00.

The following three elements must be considered: the instruction offered to Francophone students, the instruction offered in French to Anglophone students, and the French courses offered. It is a simple argument but there are a number of elements to it. If the instruction offered to Francophones is not high quality, they will not be attracted to those institutions, which will in turn gradually decline. Francophone students will turn to Anglophone institutions or opt to study in Ottawa, Quebec or New Brunswick, taking the best-educated people away from their communities of origin. If the institutions decline and Francophones do not attend them, why would Anglophones choose to attend? Immersion graduates will choose to pursue their studies at Anglophone postsecondary institutions. Not being drawn to what is offered at local Francophone institutions, parents and young people will rightly question the rationale for immersion programs, especially at the secondary level. It would also be increasingly less appealing to take French courses at those institutions since the Francophone environment, which is the value added these institutions offer, will be increasingly diminished and postsecondary students will instead simply take French courses at the Anglophone institution they attend. Thus only the first step in the path to becoming bilingual would remain and postsecondary institutions would in turn produce fewer bilingual graduates than they do presently.

With strong Francophone institutions, this entire argument would be completely reversed: there would be stronger renewal of Francophone communities, the instruction offered to both Anglophone and Francophone students would be better, there would be more options for graduates of high school immersion programs, these immersion programs would in turn be more attractive and finally the pool of potential candidates for bilingual positions in the public service would be larger.

For prospective public servants interested in becoming bilingual, the weakness of the Francophone institutions would leave them with only the options of attending a Francophone institution far from their homes or taking language training after they have joined the public service. We have seen repeatedly that the second option is far from ideal. While the first one is excellent, it is much less accessible to a large number of students. In other words, strong Francophone postsecondary institutions outside Quebec, New Brunswick and the National Capital Region allow the preservation of the intermediate steps on the path to bilingualism. This is true even disregarding the primary purpose of these institutions, which is to serve Francophone minority communities.

Witnesses from Francophone universities told the Committee that the key to maintaining the quality of instruction at their universities lies in the research opportunities available to faculty members. Institutions that spend most of their resources on teaching and little on research are less likely to attract faculty that will enhance the university's reputation and attract students.

“A university with a weak research component is thus an inferior institution, with all the consequences that can have on its reputation, available funding and services that can be offered. Only an academically strong university can fully carry out its community mission. Only francophone minority universities and campuses face structural barriers in the field of research that undermine their competitiveness and reputation.”⁶³

Yet it appears that the way research budgets are allocated actually widens the gap between large and small universities.

“The number of Canada Research Chairs [is] also allocated based on the institutions’ ability to obtain research funding from the main funding bodies. While Quebec Anglophones can count on one of the most prestigious university research institutions, universities in Francophone Canada are most often, and not always, but in a large majority of cases, small institutions that do not have doctoral programs or do not have a tradition of obtaining research funding. Those institutions are put at a disadvantage by the present system. The obvious consequence is that the large institutions become more attractive to students in the major centres where there is not always the opportunity to study in French.”⁶⁴

A great deal could be said of course about the impact of this on the vitality of official language minority communities. Looking only at the quality of instruction in French available to Anglophones, especially immersion graduates, Francophone institutions must be able to retain their best faculty members by allocating funding in a way that does not systematically work against them. The Committee therefore recommends:

Recommendation 11

That the Government of Canada, through federal funding bodies, establish a formula for the allocation of university research funding that offers attractive research opportunities to professors at small universities.

Francophone institutions in Canada are also somewhat suspicious of the new trend among Anglophone universities of offering a few programs in French. Some of these programs, such as those at Simon Fraser University in British Columbia or at Université Sainte-Anne in Nova Scotia, receive federal funding under auxiliary federal-provincial-territorial education agreements. The Francophone institutions fear that this could negatively affect their own ability to recruit Anglophone students:

“The federal government, in recent years, has begun to encourage the supply of courses in French at Anglophone universities. As part of that initiative, which was not prepared through a clear strategic plan, no one considered either the negative impact it would have on Francophone institutions operating in minority settings or the perverse effect that diluting the supply of French courses would have on the ultimate objective of achieving optimum development of second-language learning. We believe that a clear distinction

63 Mr. Donald Ipperciel (Assistant Dean to Research, Saint-Jean Campus, University of Alberta), *Evidence*, April 30, 2009, 09h30.

64 Mr. François Charbonneau (Director General, Association des universités de la francophonie canadienne) *Evidence*, March 10, 2009, 09:05.

must be drawn, for the purpose of distributing federal funding, between institutions whose primary responsibility is French, like Campus Saint-Jean, and institutions that only secondarily offer courses in French.”⁶⁵

In its brief to the Committee, Glendon College expressed the same concern: “In localities where bilingual or Francophone universities already exist, it makes little sense to seek to expand French-language programming in neighbouring universities.”⁶⁶

For the time being, some Committee members consider that the programs offered in French at Anglophone universities are so limited that they do not pose a real threat to Francophone institutions in Canada, especially since the latter can promote the competitive advantage of a Francophone environment that supports language retention. As the Commissioner of Official Languages pointed out to the Committee on May 28, there is no “one size fits all” solution. The Committee would not like to see the government eliminate support for programs in French at Anglophone institutions and thereby prevent Anglophone institutions from taking initiatives that would improve postsecondary education in French. Obviously, in any given region, federal investments must first support the institutions that already have the capacity to offer a variety of programs in French. The Committee will remain vigilant to the risk posed by programs offered in French by Anglophone universities to the growth of Francophone institutions.

CONCLUSION

The role of postsecondary institutions in promoting bilingualism in Canada is both essential and ambiguous. In terms of public service renewal, they are the primary providers of training for candidates to fill the thousands of positions that open up every year. The quality of the work done by the federal government depends directly on the quality of education provided by these institutions. Their role is also ambiguous however since, in contrast to federal institutions, they are not subject to linguistic requirements as such and their programs are based on the needs of the provinces, which have jurisdiction over education. The federal government’s role is therefore limited to providing encouragement by making its needs known and providing financial support for provincial programs.

Since 40% of positions are designated bilingual and 100% of management positions are designated bilingual, postsecondary institutions should address second language training. In the opinion of Committee members, second language training did not appear to be a priority for the large Anglophone institutions and they did not appear to be aware of the extent of the need for a bilingual workforce in the public service. Postsecondary institutions appear to be somewhat disengaged and, at the same time, the federal government is not insistent enough about its needs and linguistic requirements.

65 Mr. Donald Ipperciel, Assistant Dean to Research, Saint-Jean Campus, University of Alberta, *Evidence*, April 30, 2009, 9:30.

66 Glendon College, York University, *Brief to the Standing Committee on Official Languages: Study on federal government support to postsecondary institutions for the promotion of bilingualism in Canada*, p. 6.

This lack of awareness becomes a problem given the government's responsibility under Part VI of the *Official Languages Act* to give members of both linguistic communities equal opportunities for advancement in the public service. Since Anglophone postsecondary institutions do not produce enough bilingual graduates, over two-thirds of the positions designated bilingual are held by Francophones. This offsets the fact that there are hardly any unilingual Francophone positions outside Quebec and ensures the equal representation of Francophones in the public service. At the same time, however, it leads to the overrepresentation of Francophones at the highest echelons of the bureaucracy. Committee members could easily overlook this problem and simply say that it is up to Anglophones to learn French if they are interested in high-level positions in the federal public service. This would be ignoring the obvious fact that young Francophones have much more to gain in their career by learning English. This is an obvious incentive and it applies to every field. The career incentive for young Anglophones to learn French if they do not live in Quebec, New Brunswick or the National Capital Region is much less obvious. Why not learn Spanish or Mandarin instead? Why spend that precious time acquiring specialized career skills rather than learn a second language that might perhaps someday lead to a job in the federal public service?

The reality is that much more creativity and effort is needed to actively promote the benefits of learning French to Anglophones and allophones than is needed to encourage Francophones to learn English. The Committee accordingly recommends that the federal government develop a real strategy to recruit bilingual employees that sends the clear message to Anglophone institutions in Canada that the federal public service, the largest employer in Canada, needs bilingual employees.

Once this message has been sent, it must then be sent directly to elementary and secondary schools. The most promising approach is to increase access to immersion programs. In order to do this, however, there must be enough teachers who can provide quality instruction in those programs. Not just French teachers are needed but also teachers who can teach other subjects to Anglophones in French. Postsecondary institutions could help address the shortage of immersion teachers.

Students must also have a clear idea of what the federal government expects of them in terms of linguistic competency. Linguistic competency levels must be assessed in the same way by the federal government and by the institutions that teach prospective employees.

Students must also have access to mobility programs so they can apply their knowledge of French in a Francophone setting. They must be able to do this at Francophone postsecondary institutions in Canada through short or longer stays.

Finally, the vitality of French in Canada depends on the vitality of Francophone communities, and Francophone postsecondary institutions in a minority situation play a crucial supporting role in this regard. Their mission of serving minority Francophone communities is strengthened by their ability to offer quality instruction in French to Anglophones, especially immersion program graduates. To do this, they must be able to attract highly qualified professors, who in turn are attracted by the opportunity to pursue

their research interests at those institutions. Since the majority of university research budgets come from federal funding agencies, these agencies' funding allocation policies must not work against smaller institutions by depriving them of research funding and awarding it to larger universities instead.

The Government of Canada cannot tell postsecondary institutions what to do. It does not have jurisdiction over them and it must respect their academic independence. What it can do, however, is send a strong and clear message about its own needs: 5,000 bilingual positions will have to be filled, year after year, as part of the renewal of the federal public service in a wide range of fields. The Committee is hopeful that postsecondary institutions will respond to this message. It is in their interest to do so and this would support the federal government's commitment to providing exemplary service to all citizens and to strengthening linguistic duality, which is an increasingly fundamental aspect of Canadian identity.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Office of the Commissioner of Official Languages Graham, Fraser, Commissioner of Official Languages	2009/02/26	5
Association des universités de la francophonie canadienne François Charbonneau, Director General	2009/03/10	8
Council of Ministers of Education, Canada Jean-Gilles Pelletier, Director, Administration and Communications, Official-Languages Programs		
Canadian Association of Second Language Teachers John Erskine, President Nicole Thibault, Executive Director	2009/03/12	9
Canadian Association of University Teachers Greg Allain, Past President Penni Stewart, President		
Department of Human Resources and Skills Development Mark Hopkins, Director General, Learning Policy and Planning Directorate Sylvain Segard, Director General, Program Policy and Planning Directorate		
Réseau des cégeps et collèges francophones du Canada Yves Chouinard, Administrator, Director General of the Collège communautaire du Nouveau-Brunswick Laurier Thibault, Director General		
Department of Canadian Heritage Hon. James Moore, Minister of Canadian Heritage and Official Languages	2009/03/24	10
Association of Universities and Colleges of Canada André Dulude, Vice-President, National Affairs Luc Rainville, Coordinator, Office of the President and Senior Advisor, Francophonie Affairs	2009/03/26	11

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Fédération des cégeps Marielle Poirier, Member of the Board of Directors, Director General, Cégep de l'Outaouais	2009/03/26	11
Canadian Institutes of Health Research Pierre Chartrand, Vice-President, Research Johanne Lapointe, Team Lead, Institute Affairs	2009/04/02	13
Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada Barbara Conway, Corporate Secretary, Executive Vice-President's Office Suzanne Fortier, President		
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada Chad Gaffield, President		
University of Ottawa Richard Clément, Director and Associate Dean, Official Languages and Bilingualism Institute Sylvie Lauzon, Associate Vice-President, Academic		
Canadian Parents for French David M. Brennick, President, National Board of Directors James Shea, Executive Director, National Office	2009/04/23	15
Laval University Silvia Faitelson-Weiser, Professor, Department of Languages, Linguistics and Translation		
Acadia University Janice Best, Director, Department of Languages and Literatures Robert Perrins, Dean, Faculty of Arts	2009/04/30	17
Simon Fraser University Danielle Arcand, Associate Director, Office of Francophone and Francophile Affairs Claire Trépanier, Acting Director, Office of Francophone and Francophile Affairs		
University of Alberta Donald Ipperciel, Assistant Dean to Research, Saint-Jean Campus		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
University of Calgary Ozouf Amedegnato, Assistant Professor, Department of French, Italian and Spanish Dan Maher, Acting Dean, Faculty of Humanities	2009/04/30	17
Université du Québec en Outaouais Bernadette Kassi, Director, Arts Module, Department of Language Studies	2009/05/07	19
University of British Columbia Hon. Stephen Owen, Vice-President, External, Legal and Community Relations		
University of Toronto Normand Labrie, Associate Dean, Research and Graduate Studies, Ontario Institute for Studies in Education		
Office of the Commissioner of Official Languages Graham Fraser, Commissioner of Official Languages Mark Goldenberg, Consultant Carsten Quell, Director, Policy and Research Mylène Thériault, Team Leader, Policy and Research	2009/05/28	23

APPENDIX B

LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Acadia University

Association of Canadian Community Colleges

Association of Universities and Colleges of Canada

Canadian Association of Second Language Teachers

Canadian Parents for French

Council of Ministers of Education, Canada

Department of Human Resources and Skills Development

Glendon College, York University

Laval University

Réseau des cégeps et collèges francophones du Canada

Université du Québec en Outaouais

University of Alberta

University of Ottawa

MINUTES OF PROCEEDINGS

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 8, 9, 11, 13, 15, 17, 19, 23, 25, 26, 27, 28 and 29) is tabled.

Respectfully submitted,

Steven Blaney, MP
Chair

BLOC QUÉBÉCOIS DISSENTING OPINION ON
THE REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES
ON POSTSECONDARY INSTITUTIONS AND THE PROMOTION OF
BILINGUALISM IN CANADA

TABLED TO THE STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

June 2009

First and foremost, the Bloc Québécois would like to thank all the witnesses who appeared before the Committee on Official Languages during its hearings in Ottawa. Their evidence illuminated for us the problems of staffing bilingual positions in the federal public service, and the role that universities and other postsecondary institutions can play in training the next generation of public servants.

Generally speaking the Bloc Québécois agrees with the thrust of the Committee's study – that bilingual positions within the federal public service should be filled by bilingual employees – but notes that a number of considerations were obscured by the Committee in the drafting of the report and that the recommendations ignore Quebec's linguistic reality and its difference. Now recognized as a nation by the House of Commons, Quebec must be able to insist on recognition for its own attributes, including its linguistic reality. As a result, the Bloc Québécois can only oppose the report, and wishes express serious reservations about it.

First of all, the report establishes that there are major differences between the situations and needs of the different language groups. For example, it notes that Francophones in the public service are currently overrepresented in key (and thus bilingual) positions, given their population share, and that one of the main problems is that Anglophones see little reason to learn French. These observations alone, in our opinion, are enough to justify proposing different

approaches, adapted to the two groups' realities and needs. Some of the recommendations in the report quite simply do not apply to Quebec.

Moreover, the strategy promoted by the report focuses on the role of educational institutions, and education is clearly one of Quebec's areas of jurisdiction.

The Bloc Québécois would have hoped to see the following added after recommendations 8, 9 and 10: "That Quebec, which has the expertise, the network and the contacts to identify and meet the needs of its citizens, must have the right to opt out unconditionally, with the full compensation, from any program that the federal government introduces in Quebec's areas of jurisdiction."

While some provinces may welcome or accept federal government involvement in introducing educational programs or allocating research grants, this is clearly not the case with Quebec, which is still paying the price for the federalist parties' paternalistic and centralist attitude.

Lastly, given that Quebec has been working for years to make French the public and shared language of the people of Quebec and thereby put the brakes on assimilation, it is inconceivable for the Bloc Québécois to support a recommendation that calls on the federal government to promote bilingualism both in Quebec's educational institutions and among its population, and without the assent of the provinces, what is more.

Under the *Official Languages Act* the federal government is required to guarantee the bilingualism of its institutions, but it has never received a mandate

to promote bilingualism among the public at large. In addition, the Bloc Québécois considers that the federal government, rather than fixating on schools, colleges and universities, should demonstrate greater political will and do more to promote bilingualism within its own institutions.

promotion du bilinguisme, tant dans ses institutions d'enseignement qu'après de sa population, de surcroît sans l'assentiment des provinces.

Le gouvernement fédéral doit, tel qu'édicte dans la *Loi sur les langues officielles*, s'assurer du bilinguisme de ces institutions, mais il n'a jamais reçu le mandat d'en faire la promotion auprès de la population. De plus, le Bloc Québécois croit que le gouvernement fédéral, plutôt que de s'attarder au travail des établissements d'enseignement, devrait faire preuve d'une plus grande volonté politique et s'efforcer d'en faire la promotion à l'intérieur même de ses institutions.

problèmes est le faible pouvoir d'attraction du français pour les anglophones. Ces seuls constats sont, nous semble-t-il, suffisants pour justifier que différentes approches, adaptées aux réalités et aux besoins des deux groupes, soient proposées. À cet égard, certaines des recommandations contenues dans le rapport sont tout simplement inapplicables à la réalité québécoise.

Qui plus est, la stratégie préconisée par le rapport s'attarde au rôle des établissements d'enseignement et que l'éducation est clairement dans le champ de compétences du Québec.

Le Bloc Québécois aurait espéré voir apparaître, suite aux recommandations 8, 9 et 10 la mention suivante : Que le Québec, alors qu'il possède l'expertise, le réseau et les contacts pour identifier et satisfaire les besoins de ses citoyens, doit avoir un droit de retrait avec pleine compensation et sans conditions, pour tout programme que le gouvernement fédéral mettra en place dans ses champs de compétences.

Si certaines provinces désirent ou acceptent l'intervention du gouvernement fédéral dans la mise en place de programmes éducatifs ou encore dans l'attribution des bourses de recherches, ce n'est clairement pas le cas du Québec qui fait encore les frais de l'attitude paternaliste et centralisatrice des partis fédéralistes.

Finalement, alors que le Québec déploie depuis des années des efforts afin de faire du français la langue publique et commune du peuple québécois et ainsi freiner l'assimilation, il est inconcevable pour le Bloc Québécois de cautionner une recommandation qui demande au gouvernement fédéral de faire la

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

AU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES, PORTANT SUR LE RÔLE DES INSTITUTIONS POSTSECONDAIRES DANS LA PROMOTION DU BILINGUISME AU CANADA

DÉPOSÉE AU COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

juin 2009

Avant toute chose, le Bloc Québécois tient à remercier l'ensemble des témoins qui se sont présentés devant le Comité des langues officielles lors des audiences tenues à Ottawa. Leurs témoignages ont su nous éclairer sur la problématique de l'embauche de candidats bilingues dans la fonction publique fédérale et sur le rôle que pourrait jouer les universités et autres institutions postsecondaires dans la formation de la relève.

Le Bloc Québécois appuie de façon générale les objectifs visés par l'étude en comité, soit que les postes bilingues dans la fonction publique fédérale soient comblés par des employés effectivement bilingues, mais constate qu'un certain nombre de considérations ont été obnubilées par le comité lors de la rédaction du rapport et que les recommandations font fi de la réalité linguistique du Québec et de sa différence. Le Québec, désormais reconnu comme une nation par la Chambre des communes, doit pouvoir faire reconnaître les attributs qui lui sont propres, notamment sa réalité linguistique. Conséquemment, le Bloc Québécois ne peut que s'opposer à ce rapport et tient à émettre des réserves majeures.

De prime abord, le rapport établit des différences majeures entre la situation et les besoins des différents groupes linguistiques. À titre d'exemple, le rapport note que les francophones dans la fonction publique sont actuellement surreprésentés aux postes clés, bilingues, au prorata de la population, et qu'un des principaux

PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances nos 8, 9, 11, 13, 15, 17, 19, 23, 25, 26, 27, 28 et 29) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Steven Blaney, député

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Association canadienne des professeurs de langues secondes

Association des collèges communautaires du Canada

Association des universités et collèges du Canada

Canadian Parents for French

Collège Glendon, Université York

Conseil des ministres de l'Éducation (Canada)

Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences

Réseau des cégeps et collèges francophones du Canada

Université Acadia

Université de l'Alberta

Université d'Ottawa

Université du Québec en Outaouais

Université Laval

Réunion	Date	Organisations et individus	
17	2009/04/30	Université de l'Alberta	Donald Ipperciel, vice-doyen à la recherche, Campus Saint-Jean
		Université Simon Fraser	Danielle Arcand, directrice associée, Bureau des affaires francophones et francophiles
19	2009/05/07	Université Simon Fraser	Claire Trépanier, directrice interimaire, Bureau des affaires francophones et francophiles
		Université de la Colombie-Britannique	L' hon. Stephen Owen, vice-président, Service des relations externes, légales et communautaires
23	2009/05/28	Université de Toronto	Normand Labrie, vice-doyen, Recherche et cycles supérieurs, Institut d'études pédagogiques de l'Ontario
		Université du Québec en Outaouais	Bernadette Kassi, directrice, Module des lettres, Département d'études langagières
		Commissariat aux langues officielles	Graham Fraser, commissaire aux langues officielles
			Mark Goldenberg, consultant
			Carsten Quell, directeur, Politiques et recherche
			Myliène Thériault, chef d'équipe, Politiques et recherche

Association des universités et collèges du Canada

André Dulude, vice-président, Affaires nationales

Luc Rainville, coordonnateur, Cabinet de la présidente et

conseiller principal en matière de Francophonie

Fédération des cégeps

Marjelle Poirier, membre du conseil d'administration,

Directrice générale, Cégep de l'Outaouais

Conseil de recherches en sciences humaines du

Canada

Chad Gaffield, président

Conseil de recherches en sciences naturelles et en

génie du Canada

Barbara Conway, secrétaire du conseil, Bureau du vice-

président directeur

Suzanne Fortier, présidente

Instituts de recherche en santé du Canada

Pierre Chartrand, vice-président, Recherche

Johanne Lapointe, chef d'équipe, Affaires des instituts

Université d'Ottawa

Richard Clément, directeur et doyen associé,

Institut des langues officielles et du bilinguisme

Sylvie Lauzon, vice-rectrice associée aux études

Canadian Parents for French

David M. Brennick, président, Conseil d'administration national

James Shea, directeur général, Bureau national

Université Laval

Silvia Faitelson-Weiser, professeure, Département de langues,

linguistique et traduction

Université Acadia

Janice Best, directrice, Département des langues et littératures

Robert Perrins, doyen, Faculté des lettres

Université de Calgary

Ozouf Amedegnato, professeur adjoint, Département de

français, italien et espagnol

Dan Maher, doyen intérimaire, Faculté des sciences humaines

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Commissariat aux langues officielles Graham Fraser, commissaire aux langues officielles	2009/02/26	5
Association des universités de la francophonie canadienne François Charbonneau, directeur général	2009/03/10	8
Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) Jean-Gilles Pelletier, directeur, Administration et communications, Programmes de langues officielles	2009/03/12	9
Association canadienne des professeurs et professeurs d'université Greg Allain, ancien président Penni Stewart, présidente		
Association canadienne des professeurs de langues secondes John Erskine, président Nicole Thibault, directrice générale		
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Mark Hopkins, directeur général, Direction des politiques sur l'apprentissage Sylvain Segard, directeur général, Direction de politique et de planification de programme		
Réseau des cégeps et collèges francophones du Canada Yves Chouinard, administrateur, Directeur général du Collège communautaire du Nouveau-Brunswick Laurier Thibault, directeur général		
Ministère du Patrimoine Canadien L'hon. James Moore, ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles	2009/03/24	10

Le gouvernement du Canada ne peut pas dire aux institutions postsecondaires ce qu'elles devraient faire. Elles ne relèvent pas de sa compétence et leur indépendance académique doit être respectée. Ce qu'il peut faire par contre, c'est de diffuser avec force un message clair quant à ses propres besoins : 5000 postes bilingues devront être comblés dans une multitude de domaines d'activité. Les membres du comité ont bon espoir que les institutions postsecondaires répondront à cet appel. Il y va de leur intérêt, il y va de l'engagement du gouvernement fédéral à servir de manière exemplaire l'ensemble de ses citoyens, et il y va finalement du renforcement de la dualité linguistique qui est plus que jamais une composante fondamentale de l'identité canadienne.

nationale, est le résultat d'un raisonnement beaucoup plus subtil. Pourquoi ne pas apprendre l'espagnol ou le mandarin? Pourquoi ne pas utiliser ce temps précieux à développer une spécialisation professionnelle plutôt que d'apprendre une langue seconde qui pourrait peut-être éventuellement déboucher sur un emploi dans la fonction publique fédérale?

La réalité est donc qu'il faut promouvoir activement l'apprentissage du français aux anglophones — et aux allophones — avec beaucoup plus d'ingéniosité et d'efforts que ce qui est nécessaire pour inciter les francophones à apprendre l'anglais. C'est pourquoi le comité recommande au gouvernement fédéral d'élaborer une véritable stratégie de recrutement de personnel bilingue qui s'assure de lancer un message très clair aux institutions postsecondaires anglophones du pays quant aux besoins de la fonction publique fédérale en tant que plus grand employeur au Canada.

Une fois que le message est lancé, il doit se propager en cascade à partir des institutions postsecondaires vers les écoles secondaires et primaires. La voie la plus prometteuse est d'élargir l'accès aux programmes d'immersion. En retour, pour que cela soit possible, il doit y avoir suffisamment d'enseignants capables d'offrir une formation de qualité dans ces programmes. Il faut non seulement des enseignants capables d'enseigner le français, mais également des enseignants capables d'enseigner les autres matières en français à des anglophones. Les institutions pourraient contribuer à combler la pénurie d'enseignants dans les programmes d'immersion.

Il faut également que les étudiants aient une idée claire de ce à quoi le gouvernement fédéral s'attend de leur part en termes de compétence linguistique. Les degrés de compétence doivent être évalués de la même manière par le gouvernement fédéral et par les institutions qui en forment les employés futurs.

Il faut également que les étudiants aient accès à des programmes de mobilité qui leur permettent d'appliquer leur connaissance du français dans un environnement francophone. Ils doivent pouvoir le faire au sein des institutions postsecondaires de la francophonie canadienne dans le cadre de séjours de courte ou de longue durée.

Finalement, la vitalité du français au Canada repose sur celle des communautés francophones, et les institutions postsecondaires francophones en milieu minoritaire jouent à cet égard une fonction de relais indispensable. Leur mission auprès des communautés francophones en situation minoritaire est renforcée par leur capacité à offrir une formation de qualité en français aux anglophones, en particulier aux élèves issus des programmes d'immersion. Pour ce faire, elles doivent attirer des professeurs compétents, et ces professeurs seront attirés s'ils ont la possibilité de poursuivre leurs travaux de recherche au sein de ces institutions. Sachant que la majeure partie des budgets de recherche des universités provient des organismes subventionnaires fédéraux, il ne faudrait pas que les politiques d'attribution de ces organismes désavantagent ces institutions plus petites en les privant de fonds de recherche au profit des grandes universités.

CONCLUSION

meilleure offre de formation postsecondaire en français. Évidemment, pour une région donnée, les investissements du gouvernement fédéral devraient soutenir en priorité les institutions qui sont déjà capables d'offrir une variété de programmes en français. Le comité s'assurera donc de demeurer vigilant face à ce risque que pourrait représenter l'offre de programmes en français par les universités anglophones sur le développement des institutions francophones.

Le rôle des institutions postsecondaires dans la promotion du bilinguisme au Canada est à la fois essentiel et ambigu. En effet, dans le cadre du renouvellement de la fonction publique fédérale, elles sont les premières à fournir la formation nécessaire au bassin de candidats qui viendront combler les milliers de postes qui s'ouvriront chaque année. La qualité du travail accompli par le gouvernement fédéral est donc directement dépendante de la qualité de la formation offerte dans ces institutions. Leur rôle est également ambigu du fait qu'elles n'ont pas, comme les institutions fédérales, d'obligations linguistiques en tant que tel, et que leurs programmes sont élaborés en fonction des besoins des provinces qui ont juridiction sur l'éducation. Les pouvoirs du gouvernement fédéral se limitent donc à un pouvoir incitatif de publication de ses besoins et de soutien financier aux programmes provinciaux.

Sachant qu'environ 40 p. 100 des postes sont désignés bilingues, et que 100 p. 100 des postes de direction sont désignés bilingues, les institutions postsecondaires devraient tenir compte de la formation en langue seconde. Les membres du comité ont jugé que cette formation en langue seconde ne semblait pas constituer une priorité pour les grandes institutions universitaires anglophones, et qu'elles ne semblaient pas conscientes de l'ampleur des besoins de la fonction publique en main-d'œuvre bilingue. Il y a donc peut-être un certain désengagement de la part des institutions postsecondaires d'une part, et d'autre part, un manque d'insistance de la part du gouvernement fédéral sur ses besoins de même que sur ses exigences linguistiques.

Ce manque de conscience prend une dimension problématique si on y ajoute l'obligation, selon la Partie VI de la *Loi sur les langues officielles*, de permettre aux deux communautés linguistiques des chances égales d'avancement au sein de la fonction publique fédérale. Puisque les institutions postsecondaires anglophones ne forment pas suffisamment de gradus bilingues, plus des deux tiers des postes désignés bilingues sont occupés par des francophones. Cela compense bien sûr pour la quasi-absence de postes unilingues francophones hors du Québec et permet une représentation équitable des francophones au sein de la fonction publique, mais en même temps elle entraîne une sur-représentation des francophones aux plus hauts échelons de la bureaucratie. Les membres du comité pourraient très bien se laver les mains de ce problème et déclarer tout simplement qu'il revient aux anglophones eux-mêmes d'apprendre le français s'ils veulent accéder aux postes supérieurs de la fonction publique fédérale. Ce serait là nier une réalité évidente : l'utilité professionnelle pour un jeune francophone d'apprendre l'anglais est une évidence que personne ne saurait contester et s'applique à toutes les sphères d'activités; l'utilité professionnelle pour un jeune anglophone d'apprendre le français, s'il n'habite pas le Québec, le Nouveau-Brunswick ou la Région de la Capitale

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise des organismes subventionnaires fédéraux, établisse une formule d'attribution des fonds de recherche universitaire qui puisse offrir des possibilités de recherche intéressantes aux professeurs travaillant dans les petites universités.

Les institutions de la francophonie canadiennes considèrent également avec une certaine méfiance cette nouvelle tendance consistant à offrir quelques programmes en français dans les universités anglophones. Certains de ces programmes, comme ceux offerts à l'Université Simon Fraser en Colombie-Britannique ou à l'Université Sainte-Anne en Nouvelle-Écosse sont soutenus par le gouvernement fédéral dans le cadre d'annexes aux ententes fédérales-provinciales-territorales en éducation. Les institutions franco-phones craignent que cela nuise à leur propre capacité de recruter des étudiants anglophones :

« Le gouvernement fédéral a entrepris, au cours des dernières années, d'encourager l'offre de cours en français dans les universités anglophones. Cette initiative n'a cependant pas été préparée par un plan stratégique clair et n'a pas pris en compte son effet délétère sur les institutions francophones opérant en milieu minoritaire, et n'a pas envisagé l'effet pervers d'une dilution de l'offre de cours de français sur l'objectif ultime, à savoir le développement optimal de l'apprentissage de la langue seconde. Nous croyons qu'une distinction nette doit être établie, lors de la distribution des fonds fédéraux, entre les institutions dont le français est la responsabilité première, comme le Campus Saint-Jean, et les institutions n'offrant qu'accessoirement des cours en français. »⁶⁵

Le mémoire déposé par le Collège universitaire Glendon manifestait la même inquiétude : « Dans les régions où des universités bilingues ou francophones existent déjà, il fait peu de sens de chercher à élargir l'offre de programmes en français dans les universités avoisinantes. »⁶⁶

Pour le moment, certains membres du comité jugent que cette offre de programmes en français dans les universités anglophones est si limitée qu'elle ne constitue pas une véritable menace aux institutions de la francophonie canadienne, surtout que ces dernières peuvent justement faire valoir leur avantage concurrentiel consistant à offrir un milieu de vie francophone qui soutient la rétention des apprentissages. Comme l'a mentionné le commissaire aux langues officielles lors de son témoignage du 28 mai : « il n'y a pas de solution unique qui puisse s'appliquer partout ». Le comité ne voudrait pas que les actions du gouvernement fédéral, en excluant le soutien aux programmes en français dans les universités anglophones, viennent empêcher que les institutions anglophones puissent prendre des initiatives dont le résultat serait une

65 M. Donald Iperciel (vice-doyen à la recherche, Campus Saint-Jean, Université de l'Alberta), Témoignages, 30 avril 2009, 09h30.

66 Collège universitaire Glendon de l'Université York, *Mémoire au Comité permanent des langues officielles : Étude du soutien du gouvernement fédéral aux efforts des institutions postsecondaires dans la promotion du bilinguisme au Canada*, p. 6.

fait totalement abstraction du rôle premier de ces institutions envers les communautés francophones en situation minoritaire.

Les représentants des universités francophones sont venus nous dire que la clé du maintien de la qualité de la formation offerte dans leurs institutions était les possibilités offertes à leurs professeurs de poursuivre leurs recherches. Les institutions qui consacrent l'essentiel de leurs ressources à l'enseignement et peu à la recherche sont moins susceptibles d'attirer des professeurs dont les travaux feront la renommée de l'université et attireront plus d'étudiants.

« Une université faible en recherche est de fait une institution inférieure avec toutes les conséquences que cela entraîne, en termes de réputation, de fonds disponibles et de services qu'elle pourra offrir. Seule une université forte d'un point de vue académique peut s'acquitter adéquatement de sa mission communautaire. Seulement les universités et campus francophones en milieu minoritaire font face à des obstacles structurels en recherche qui nuisent à leur compétitivité et à leur réputation. »⁶³

Or, il semble que la manière dont sont attribués les budgets de recherche se trouve à amplifier l'écart entre les grandes et les petites universités.

« Le nombre de chaires de recherche du Canada [est] attribué en fonction de la capacité des institutions à obtenir des fonds de recherche des principaux organismes subventionnaires. Alors que les Québécois anglophones peuvent compter sur une des plus prestigieuses institutions en matière de recherche universitaire, les institutions universitaires de la francophonie canadienne sont le plus souvent — pas toujours, mais en grande majorité — des institutions de petite taille, sans programmes de doctorat ou encore sans tradition dans l'obtention de fonds en matière de recherche. Ces institutions sont désavantagées par le système actuel. Cela a pour conséquence évidente que les grandes institutions deviennent plus attirantes pour les étudiants dans les grands centres où l'offre d'étudier en français n'est pas toujours existante. »⁶⁴

Il y aurait évidemment beaucoup à dire sur les conséquences de cela sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Si on ne s'en tient toutefois qu'à l'offre de formation de qualité en français pour les anglophones, surtout ceux issus des programmes d'immersion, il devient important de garantir que les institutions francophones seront capables de retenir leurs meilleurs professeurs par un processus d'attribution des fonds qui ne les désavantage pas de manière systématique. Le comité recommande donc :

64

M. Donald Ipperiel (vice-doyen à la recherche, Campus Saint-Jean, Université de l'Alberta), Témoignages, 30 avril 2009, 09h30.

M. François Charbonneau (directeur général, Association des universités de la francophonie canadienne), Témoignages, 10 mars 2009, 09h05.

Selon cette complémentarité des rôles que remplissent les institutions postsecondaires francophones, on pourrait croire que seule l'offre de formation en français aux anglophones est pertinente pour le renouvellement d'une fonction publique bilingue. Cela n'est cependant vrai qu'en surface. Si l'on examine ces rôles plus en profondeur, on se rend compte que la capacité qu'auront ces institutions d'offrir une formation postsecondaire de qualité est la condition première de tout le reste, y compris du recrutement de jeunes anglophones bilingues pour le renouvellement de la fonction publique.

Pour le comprendre, il faut examiner les trois éléments suivants : la formation offerte aux étudiants francophones, la formation offerte en français aux étudiants anglophones, et l'offre de cours de français. L'argument est simple, mais comporte plusieurs maillons. Si la formation offerte aux francophones n'est pas de qualité, ils ne seront pas attirés vers ces institutions, et elles déperiront peu à peu. Les étudiants francophones se tourneront vers les institutions anglophones ou iront étudier à Ottawa, au Québec ou au Nouveau-Brunswick, ce qui privera les communautés d'origine de leur population la mieux formée. Si les institutions déperissent et que les francophones ne s'y inscrivent pas, pourquoi les anglophones s'y inscriraient-ils ? Les étudiants issus de l'immersion préféreront poursuivre leur formation postsecondaire dans une institution anglophone. Ne voyant pas de formation intéressante dans une institution francophone près de chez eux, les parents et les jeunes se demanderont à juste titre pourquoi ils inscriraient leurs enfants aux programmes d'immersion, surtout au secondaire ? Il deviendra également de moins en moins intéressant de suivre des cours de français à ces institutions puisque le milieu francophone dynamique qui constitue la valeur ajoutée de ces institutions vaudra de moins en moins et les étudiants du postsecondaire prendront tout simplement des cours de français à l'institution anglophone où ils sont inscrits. Seul l'échelon inférieur permettant d'accéder au bilinguisme serait alors préservé, et les institutions postsecondaires formeraient par conséquent encore moins de diplômés bilingues qu'ils ne le font à l'heure actuelle.

Avec des institutions francophones en santé, toute cette argumentation est complètement renversée : les communautés francophones se renouvellent mieux, la formation offerte aux étudiants tant francophones qu'anglophones est supérieure, les options sont ouvertes pour les élèves qui terminent les programmes d'immersion au secondaire, ces programmes d'immersion deviennent eux-mêmes plus intéressants et finalement le bassin de candidats potentiels pour les postes bilingues de la fonction publique s'élargit.

Pour les éventuels employés de la fonction publique intéressés à devenir bilingues, la faiblesse des institutions francophones ne laisserait comme options que de s'inscrire dans une institution postsecondaire francophone loin de chez eux, ou de suivre une formation linguistique une fois qu'ils font déjà partie de la fonction publique. On a vu à maintes reprises que la seconde option est loin d'être idéale, alors que la première option est excellente, mais beaucoup moins accessible à un grand nombre d'étudiants. Autrement dit, la santé des institutions postsecondaires francophones hors du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Région de la Capitale nationale permet de maintenir les échelons intermédiaires du cheminement vers le bilinguisme. Cela est valable même si on

francophones du Canada pour l'apprentissage de la langue seconde, par le biais des ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires.

4. LE RÔLE DES UNIVERSITÉS DE LA FRANCOPHONIE CANADIENNE DANS LA FORMATION EN LANGUE SECONDE

Les universités de la Francophonie offrent aux étudiants anglophones la possibilité de suivre une formation dans un domaine de spécialisation dans leur langue seconde, tout en demeurant à proximité de leur résidence habituelle.⁵⁹ Très peu d'universités anglophones offrent des cours donnés en français.⁶⁰ Les institutions francophones offrent également la possibilité de suivre des cours de français dans un environnement francophone, ce qu'ils n'auraient pas s'ils suivaient des cours de français dans une université anglophone.

« Il faut faire une distinction nette entre d'une part les occasions de formation offertes aux étudiants par les universités bilingues de l'Ontario et les universités francophones à l'extérieur du Québec, et d'autre part, les possibilités d'instruction en français qui peuvent être offertes dans les universités anglophones. Dans le premier cas, le bilinguisme pour les anglophones est une expérience qui couvre toutes les sphères de la vie, par opposition à une activité qui se limite à la salle de classe. »⁶¹

La formation en français des étudiants anglophones est certes un rôle important pour les institutions postsecondaires francophones, mais il faut garder à l'esprit qu'il reste secondaire par rapport à leur mission principale :

« La raison d'être de la vaste majorité de nos institutions est d'abord d'être au service des communautés de langue française en leur offrant la possibilité d'acquérir une formation universitaire en français. »⁶²

Puisque la population francophone hors du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Région de la Capitale nationale est proportionnellement peu nombreuse, la possibilité pour les institutions postsecondaires francophones d'attirer des étudiants anglophones, en particulier ceux qui sont issus des programmes d'immersion, est essentielle pour qu'elles puissent poursuivre leur mission première.

59	Voir par exemple : M. François Charbonneau (directeur général, Association des universités de la francophonie canadienne), Témoignages, 10 mars 2009, 09h00.
60	Commissariat aux langues officielles, <i>Possibilités d'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes. Rapport préliminaire : Résumé des principales constatations</i> , mai 2009, p. 4.
61	Collège universitaire Glendon de l'Université York, <i>Mémoire au Comité permanent des langues officielles : Étude du soutien du gouvernement fédéral aux efforts des institutions postsecondaires dans la promotion du bilinguisme au Canada</i> , p. 6.
62	M. François Charbonneau (directeur général, Association des universités de la francophonie canadienne), Témoignages, 10 mars 2009, 09h00.

langue anglaise et de langue française. Il est très difficile pour un étudiant de l'Université de Calgary de passer un semestre ou une année à Laval, parce qu'aucun effort en ce sens n'a été déployé pour permettre ce genre de chose. »⁵⁵

Ce constat a été confirmé par l'analyse des données recueillies par le Commissariat aux langues officielles dans le cadre de son étude sur les institutions postsecondaires :

« Malgré le fait que bon nombre d'universités canadiennes offrent des possibilités d'échange aux étudiants pour les aider à améliorer leurs compétences en langue seconde ou les facilitent, il semble que davantage de possibilités d'échange soient en fait offertes avec des établissements étrangers; les possibilités d'échange avec des établissements canadiens restent limitées. »⁵⁶

Les membres du comité trouvent déplorable qu'il soit souvent plus facile pour un étudiant anglophone d'étudier le français à l'étranger que de l'étudier au Canada.

« Établir des programmes de mobilité interprovinciale permettant à un jeune de Brandon, au Manitoba, d'aller suivre des cours à Trois-Rivières pendant un semestre ou une année complète dans le cadre d'un programme comparable ou semblable au sien et reconnaître ensuite ces études serait un événement majeur dans l'histoire de l'enseignement universitaire au Canada. Ce serait magnifique. Ça existe déjà à l'échelle internationale. Par exemple, un étudiant de McGill peut aller passer un an à l'Université de Bordeaux, en France. Or, si cet échange est possible entre les universités de McGill et de Bordeaux, pourquoi ne le serait-ce pas entre celles de Brandon et de Trois-Rivières, entre l'Université Laval et la UBC ou entre l'Université Simon Fraser et celle de Moncton? »⁵⁷

Le Réseau des cégeps et collèges francophones du Canada a également dit souhaiter le rétablissement d'un programme pancanadien de mobilité étudiante par lequel le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences pourrait soutenir ce type d'échanges.⁵⁸

Le comité recommande donc :

Recommandation 10

Que le ministère du Patrimoine canadien, en collaboration avec les provinces et les territoires, encourage les initiatives de mobilité étudiante entre institutions postsecondaires anglophones et

- | | |
|----|---|
| 55 | Graham Fraser, Commissaire aux Langues officielles, Témoignages, 26 février 2009, 10h25. |
| 56 | Commissariat aux langues officielles, <i>Possibilités d'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes. Rapport préliminaire : Résumé des principales constatations</i> , mai 2009, p. 4. |
| 57 | M. Luc Rainville (coordonnateur du cabinet de la présidente et conseiller principal en matière de Francophonie, Association des universités et collèges du Canada), Témoignages, 26 mars 2009, 09h20. |
| 58 | M. Yves Chouinard (administrateur, Réseau des cégeps et collèges francophones du Canada, et Directeur général du Collège communautaire du Nouveau-Brunswick), Témoignages, 12 mars 2009, 09h00. |

seconde. Destination Clic est également un programme de bourses, mais qui est destiné aux jeunes francophones habitant hors du Québec et qui désirent parfaire leur connaissance du français. Les programmes Odyssee et Accent sont des programmes de moniteurs de langue seconde. Le premier est un stage de neuf mois à temps plein (25 heures par semaine), alors que le second est un programme à temps partiel (huit heures par semaine) visant les jeunes qui étudient déjà dans une institution postsecondaire à l'extérieur de leur province et qui désirent travailler à temps partiel. Le programme Accent a été aboli en avril dernier.

Certains se sont inquiétés de la baisse du nombre de bourses accordées dans le cadre du programme Explore.⁵³ Il est tout à fait possible que les stages de cinq semaines soient mal adaptés à la réalité des étudiants qui désirent travailler durant l'été et entraînent une baisse de popularité de ces programmes. Il ne faudrait cependant pas en conclure à leur inefficacité, bien au contraire, puisque les témoignages entendus nous ont convaincus de leur valeur. Le comité recommande donc :

Recommandation 9

Que le ministère du Patrimoine canadien maintienne le financement accordé au programme Explore, tout en examinant la pertinence de le rendre plus souple et mieux adapté aux besoins des étudiants.

Le palier suivant consiste à encourager les occasions de faire des séjours de plus longue durée pour l'apprentissage de la langue seconde dans une institution postsecondaire au Canada. Pour ce faire, il y a deux possibilités : s'inscrire à une institution francophone offrant des formations en français dans une province anglophone, ou participer à des programmes d'échanges mis en place par les institutions. La première possibilité sera examinée dans la section suivante du rapport.

Quant aux programmes d'échange, le comité a constaté que les pratiques dans ce domaine varient énormément d'une institution à l'autre. À l'Université de la Colombie-Britannique, par exemple, il existe des programmes d'échanges avec 14 institutions francophones, tant au Canada qu'à l'étranger, mais il semble que peu d'institutions offrent un tel éventail de possibilités.⁵⁴

Le commissaire aux langues officielles s'est par ailleurs inquiété du fait qu'il était parfois plus difficile d'effectuer des échanges à l'intérieur du Canada que d'envoyer des étudiants dans une université étrangère :

« S'il y a une chose que nous avons remarqué, c'est qu'il y a toutes sortes d'universités qui offrent des programmes pour étudiants du premier cycle, des programmes semestriels en langue seconde dans des établissements à l'étranger. Or, il est très difficile de procéder, ici, à des échanges entre les établissements postsecondaires de

53

Mme Silvia Fattelson-Weiser (professeure, Département de langues, linguistique et traduction, Université Laval), Témoignages, 23 avril 2009, 09h20.

54

L'hon. Stephen Owen (vice-président, Services des relations externes, légales et communautaires, Université de la Colombie-Britannique), Témoignages, 7 mai 2009, 10h45.

d'une maturité intellectuelle pour pouvoir profiter de cette expérience à l'extérieur de leur environnement. Ce qu'on a choisi comme modèle, c'est deux ans parmi nous avec, bien sûr, de la formation linguistique.»⁴⁹

Evidemment, ce paradis de la formation linguistique n'est pas accessible à l'ensemble des Canadiens. Il y a cependant toute une série de paliers qui permettent de se rapprocher de cet idéal en fonction des intérêts de chacun et des ressources que les gouvernements jugent appropriées de consacrer à cet apprentissage. Le premier palier consiste à continuer de prendre des cours de français au collège ou à l'université dans un milieu anglophone. Le deuxième consiste à suivre une formation intensive dans une institution postsecondaire à proximité du lieu de résidence. Le troisième palier consiste à faire un court séjour dans un milieu francophone durant l'été. Le quatrième palier serait de passer au moins un an de formation dans une université francophone du Canada, idéalement située dans un environnement francophone. Le cinquième palier, l'idéal certes, serait de joindre cette formation dans une université francophone canadienne à un stage le plus long possible dans une université francophone à l'étranger. L'important est ici de comprendre que l'accès à un palier pourra stimuler le désir de passer au suivant, et que, peu importe le palier atteint, tout encouragement à l'apprentissage de la langue seconde aura des répercussions positives.

Les occasions d'atteindre les deux premiers paliers sont nombreuses et facilement identifiables pour les étudiants qui le désirent. Le rapport préliminaire du Commissariat aux langues officielles montre d'ailleurs que l'offre de cours de français est très bonne dans les universités anglophones.⁵⁰ C'est également à ce niveau que les collèges peuvent apporter leur contribution, tant au niveau des étudiants que du perfectionnement linguistique des employés de la fonction publique ou des allophones.⁵¹

Le troisième palier, les séjours de courte durée dans un milieu francophone sont accessibles par le biais de nombreux programmes, dont certains, comme les programmes Explore et Accent, sont financés par le gouvernement fédéral dans le cadre d'ententes avec les provinces et territoires.

Des témoins nous ont vanté les mérites de ces programmes qui, à environ 20 millions de dollars par année, sont relativement peu coûteux pour le gouvernement canadien.⁵² Jusqu'en avril dernier, il existait quatre programmes : Explore, Destination Clic, Odyssee et Accent. Explore est un programme de bourses qui permet aux universités d'accueillir des étudiants, environ 8 000 par année (5 000 anglophones et 3 000 francophones), pendant cinq semaines pour l'apprentissage de leur langue

49	Mme Claire Trépanier (directrice interimaire, Bureau des affaires francophones et francophiles, Université Simon Fraser), Témoinnages, 30 avril 2009, 10h00.
50	Commissariat aux langues officielles, <i>Possibilités d'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes. Rapport préliminaire : Résumé des principales constatations</i> , mai 2009, p. 3.
51	Voir M. Yves Chouinard (administrateur, Réseau des cégeps et collèges francophones du Canada, et Directeur général du Collège communautaire du Nouveau-Brunswick), Témoinnages, 12 mars 2009, 09h00.
52	Par exemple : Mme Claire Trépanier (directrice interimaire, Bureau des affaires francophones et francophiles, Université Simon Fraser), Témoinnages, 30 avril 2009, 10h10.

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec la Commission de la fonction publique et les gouvernements provinciaux et territoriaux, examine la pertinence d'adopter une version canadienne du Test de connaissance du français (TCF) développé dans la foulée du Cadre européen commun de référence pour les langues comme mesure d'évaluation des compétences linguistiques.

Encourager la mobilité des étudiants

Les membres du comité n'ont pas été surpris d'entendre une fois de plus dans le cadre de cette étude que la meilleure manière de maîtriser une langue est de l'utiliser de manière intensive dans un contexte culturel qui soutient cet apprentissage. Il est aussi souhaitable qu'ils l'apprennent le plus tôt possible.

Il faut donc garder à l'esprit que « c'est aux niveaux primaire et secondaire qu'on peut le mieux devenir bilingue et que les universités devraient inciter ceux et celles qui se destinent aux études universitaires à acquérir au préalable une bonne connaissance de l'autre langue officielle. »⁴⁷

Cette importance d'apprendre la deuxième langue officielle le plus tôt possible a été reprise par le ministre du Patrimoine et des Langues officielles en référence à la difficulté d'exiger des sous-ministres qu'ils soient bilingues : « Les gens deviennent sous-ministre après des années de service dans la fonction publique, parfois après avoir atteint la quarantaine ou la cinquantaine. Ça devient de plus en plus difficile pour ces personnes d'apprendre le français. »⁴⁸ Sachons que le comité trouve regrettable que ces hauts fonctionnaires n'aient pas atteint le niveau attendu de connaissance des deux langues officielles.

Cette réalité constitue également un défi de plus pour les étudiants anglophones qui ont peu d'occasions de vivre dans un environnement francophone où ils pourraient parfaire leur connaissance du français.

« Ce qui serait idéal, c'est que tous les étudiants se retrouvent dans des environnements francophones pendant plus d'un an. Nous avons choisi comme modèle les études d'un an. C'est obligatoire dans le programme de baccalauréat. On a considéré les envoyer en troisième année, et ce pour toutes sortes de raisons. Lorsqu'ils arrivent à l'université, à la suite de leur 12^e année, ils ont 17 ans et ils manquent de maturité. Ils ont aussi besoin

47

M. André Dulude (vice-président, Affaires nationales, Association des universités et collèges du Canada), Témoignages, 26 mars 2009, 09h05.

48

L'hon. James Moore (ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles), Témoignages, 24 mars 2009, 09h45.

une définition pragmatique et évaluable du degré de bilinguisme exigé, peut-être par domaine ou pour divers postes. Nous avons cherché cette définition. Or, si elle existe, nous ne l'avons jamais trouvée.»⁴⁴

Il n'existe peut-être pas de définition claire du bilinguisme, mais le comité a appris avec grand bonheur qu'il existe par contre d'excellents moyens de parvenir à cette définition « pragmatique et applicable ». Le comité s'est beaucoup intéressé à l'initiative développée à la Acadia University :

« Notre université est récemment devenue un centre agréé pour la passation du TCF, le test de connaissance du français. Ce test qui a été élaboré par le Ministère de l'Éducation nationale en France, est administré par le CIEP (Centre international d'études pédagogiques). C'est un test de niveau linguistique en français, standardisé et calibré, qui positionne les candidats sur les six niveaux de l'échelle définie par le Conseil de l'Europe dans le contexte du Cadre européen commun de référence pour les langues. Et ce test offre la possibilité à nos étudiants, et à n'importe quel membre du public qui aimerait savoir quel est leur niveau de français, de recevoir une reconnaissance internationale pour leurs accomplissements en français langue seconde. Et nous avons organisé notre toute première session du TCF, le 4 avril dernier, et nous sommes très satisfaits par le déroulement du test et les résultats obtenus. »⁴⁵

L'Association canadienne des professeurs de langue seconde et Canadian Parents for French nous ont fait une recommandation qui allait dans le même sens.⁴⁶ Par ailleurs, le ministère québécois de l'immigration et de la Citoyenneté utilise déjà une version de ce test afin d'évaluer le niveau de connaissance du français des candidats à l'immigration.

Les membres du Comité n'ont pas été en mesure de savoir si la Commission de la fonction publique participait aux discussions sur l'implantation de ce test à l'échelle canadienne, mais souhaiterait vivement qu'elle s'y intéresse, puisqu'elle a la responsabilité de cette évaluation pour la dotation des postes de la fonction publique fédérale.

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada encourage les institutions postsecondaires à utiliser le Test de connaissance du français (TCF) développé dans la foulée du Cadre européen commun de référence pour les langues.

44 Mme Silvia Faiteison-Weiser (professeure, Département de langues, linguistique et traduction, Université Laval), Témoignages, 23 avril 2009, 09h25.

45 Mme Janice Best (directrice, Département des langues et littératures, Université Acadia), Témoignages, 30 avril 2009, 09h20.

46 M. John Erskine (président, Association canadienne des professeurs de langues secondes), Témoignages, 12 mars 2009, 09h35; M. David Brennick (président, Conseil d'administration national, Canadian Parents for French), Témoignages, 23 avril 2009, 09h10.

s'agirait là d'incitatifs efficaces s'ils s'ajoutaient à d'autres mesures d'encouragement à l'apprentissage de l'autre langue officielle.

Tests uniformes de mesure des compétences en langue seconde

Dans les collèges du Québec, le ministère de l'éducation songe à inscrire le niveau atteint en maîtrise de la langue seconde sur le bulletin :

« Nous voulons qu'il y ait une norme à la sortie du collégial pour l'apprentissage de la langue seconde. Ça va s'appliquer autant aux collèges anglophones, pour ce qui est de la maîtrise du français, qu'aux collèges francophones, pour ce qui est de celle de l'anglais. »⁴³

La situation est cependant plus facile pour les étudiants francophones pour qui les avantages d'apprendre l'anglais sont une évidence qu'ils ne remettent pas en question. De plus, ces avantages ne sont pas seulement liés à une carrière dans la fonction publique fédérale, mais s'appliquent à tout type de carrière. On ne peut donc pas comparer cette situation aux efforts colossaux qui doivent être déployés pour convaincre les étudiants anglophones des avantages d'apprendre le français.

À l'extérieur du Québec, 85 p. 100 des élèves suivent des cours de français de base au secondaire. Parmi eux, seulement 16,5 p. 100 suivent encore des cours de français à la dernière année de leurs études secondaires. C'est donc dire l'ampleur du défi qui doit continuer à être relevé.

L'un des problèmes qui pourrait être relativement simple à régler concerne la difficulté de définir ce qu'est le bilinguisme. Un jeune inscrit à un programme d'immersion peut très bien s'imaginer être bilingue, alors qu'il lui serait impossible de se qualifier pour un poste désigné bilingue à la fonction publique. De plus, puisqu'il n'y a pas de mesure uniforme, chaque université, chaque province utilise ses propres évaluations, et celles-ci sont différentes des tests que fait passer la Commission de la fonction publique. Cette incertitude sur les exigences entraîne donc une sorte d'insécurité linguistique pour les élèves.

« Au Canada, actuellement, nous souffrons probablement d'un manque de standards. Nous parlons tous du bilinguisme et peut-être est-ce clair pour tout le monde, ce qu'on entend par bilinguisme dans chaque institution. Toutefois, je ne suis pas sûre qu'il y ait une définition pragmatique et applicable du bilinguisme. Pour ma part, pragmatique et applicable, cela voudrait dire obtenir tel score à tel test, par exemple. Je ne veux pas simplifier les choses, mais la question que nous posons est de savoir si nos jeunes savent à quoi nous attendons d'eux lorsque nous parlons de bilinguisme. Ils doivent faire quoi? Parler, comprendre, baragouiner, lire? Nous pensons que le gouvernement fédéral pourrait contribuer de façon importante en aidant les universités à coordonner

Nous examinerons dans la section suivante les solutions que pourraient envisager les institutions postsecondaires anglophones afin de davantage prendre en charge leur responsabilité dans la promotion du bilinguisme.

Avant d'aborder ces solutions, il existe un dernier élément de la formation primaire et secondaire que le comité a très rarement eu la chance d'aborder. Il s'agit de la formation linguistique des allophones. Cette question importante a été portée à l'attention du comité par le représentant de Canadian Parents for French :

« Aucune politique fédérale ou provinciale n'assure actuellement clairement aux étudiants allophones l'accès à l'éducation en français langue seconde. Cette lacune a peut-être mené à l'exclusion des étudiants allophones de la planification des programmes linguistiques et des programmes d'apprentissage du français langue seconde. »⁴¹

Sensible à ce nouvel enjeu, le comité recommande :

Recommandation 6

Que le ministère du Patrimoine canadien, en collaboration avec les provinces et les territoires, s'assure d'étendre aux étudiants allophones les possibilités d'apprentissage du français langue seconde.

3. LES MOYENS DONT DISPOSENT LES INSTITUTIONS POSTSECONDAIRES

Les critères d'admission et les exigences des universités

Dans le cadre de leur réflexion sur les meilleurs moyens d'encourager le bilinguisme des étudiants, le premier réflexe des membres du comité a été de proposer que soient réinstaurées les exigences linguistiques pour l'admission aux institutions postsecondaires ou pour la diplomation. Auparavant, plusieurs universités anglophones exigeaient la maîtrise d'une deuxième langue, habituellement le français, pour pouvoir être admis. Ces critères se sont beaucoup assouplis, et ont dans certains cas été carrément abandonnés, sauf pour quelques programmes spécifiques pour lesquels la connaissance d'une autre langue est une évidence.⁴² Les représentants des universités se sont montrés très réticents à toute forme de mesure contraignante.

Étant donné cette réticence, il serait surprenant que les institutions acceptent toute initiative en provenance du gouvernement fédéral et qui viserait à resserrer les exigences linguistiques pour l'admission aux programmes. Le comité ne fera donc pas de recommandation à cet effet, bien que la majorité des membres continuent de croire qu'il

41 M. David Brennick (président, Conseil d'administration national, Canadian Parents for French), Témoignages, 23 avril 2009, 09h05.

42 Ce constat est confirmé par l'étude du Commissariat aux langues officielles, *Possibilités d'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes. Rapport préliminaire : Résumé des principales constatations*, mai 2009, p. 4-5.

Afin de parfaire la maîtrise de la langue, l'idéal est évidemment de poursuivre cette formation en français dans un milieu francophone le plus longtemps possible. Cependant, peu d'étudiants choisissent leur institution postsecondaire en raison des possibilités linguistiques qu'elle offre. Ils choisiront la meilleure formation possible dans le domaine d'études dans lequel ils veulent faire carrière. La langue d'apprentissage sera secondaire. Les institutions postsecondaires de la Francophonie canadienne continueront d'attirer les étudiants motivés à parfaire leur formation linguistique, mais ce sont tout de même les institutions anglophones qui reçoivent la très grande majorité des élèves qui sortent des programmes d'immersion.

Cette question est cruciale et touche au cœur du thème de cette étude. Quelle est la responsabilité des institutions postsecondaires anglophones dans la promotion du bilinguisme, dans la promotion de cette composante essentielle de la dualité linguistique canadienne?

Les institutions de la Francophonie canadienne font leur travail. On peut souligner par exemple les efforts faits par l'Université de l'Alberta :

« Il y a actuellement 350 000 élèves en immersion française à l'échelle du pays. Mais que font ces adolescents quand ils quittent l'école publique? Ils ne s'inscrivent pas tous à l'Université d'Ottawa, à l'Université du Québec en Outaouais, à l'Université de Moncton ou à la faculté St-Jean de l'Université de l'Alberta. Beaucoup d'entre eux fréquentent des universités anglophones. Nous demandons aux universités anglophones ce qu'elles ont à offrir aux diplômés de l'immersion française. »³⁹

« Le travail du Campus Saint-Jean, quant à la question de l'apprentissage des langues secondes, mérite particulièrement d'être souligné puisqu'il s'est donné pour mission l'apprentissage du français et de l'anglais comme langue seconde. Il faut savoir que parmi les 670 étudiants du Campus, 67 p.100 sont aujourd'hui des anglophones issus du programme d'immersion française, 5 p.100 proviennent de l'international. La proportion des francophones diminue, on en est à 27 p.100, alors que celles de la population immergée et internationale augmentent. Compte-tenu de ce contexte, on comprendra pourquoi les efforts du Campus Saint-Jean se sont peu à peu déplacés vers la formation d'étudiants non francophones qu'on appelle les étudiants francophiles. Le programme de français taillé sur mesure pour cette population est l'un des plus gros programmes du Campus après le programme en Education. »⁴⁰

Ainsi, l'assimilation du fait français fait en sorte que certaines institutions postsecondaires qui ont été créées à l'origine pour desservir la population francophone sont devenues des institutions favorisant l'apprentissage du français langue seconde.

39

David Brenick (président, Conseil d'administration national, Canadian Parents for French), Témoignages, 23 avril 2009, 10h10.

40

M. Donald Ipperciel (vice-doyen à la recherche, Campus Saint-Jean, Université de l'Alberta), Témoignages, 30 avril 2009, 09h25.

« Une étude de l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario a démontré récemment que 70 p. 100 des finissants qui suivent un programme de formation en enseignement en français, que cela soit langue seconde ou langue maternelle, trouvent un emploi permanent dans la première année suivant la fin de leurs études, comparé à 25 p. 100 seulement chez les finissants de programmes en langue anglaise. »³⁶

Face à cette inquiétante pénurie d'enseignants dans les programmes d'immersion, le comité recommande :

Recommandation 5

Que le ministère du Patrimoine canadien, en collaboration avec les provinces et territoires, bonifie substantiellement les ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'apprentissage de la langue seconde afin d'y ajouter des enveloppes spécifiques destinées aux institutions postsecondaires pour la formation des enseignants des programmes d'immersion, tant pour l'enseignement du français langue seconde que pour l'enseignement en français des autres matières.

Il faut également s'assurer que les élèves persévéreront, en particulier au secondaire où il y a un très fort taux d'abandon. Évidemment, si les possibilités de poursuivre une formation en français sont rares ou peu connues, les élèves auront l'impression de faire des efforts inutiles qui les conduiront de toute façon tôt ou tard dans une institution postsecondaire anglophone. Le français n'aura alors été qu'une distraction passagère.

« On investit beaucoup d'argent dans l'immersion. Ça marche bien en général. Par contre, là où il y a un gros problème, c'est qu'une fois terminée l'immersion au primaire et au secondaire, il n'y a absolument rien pour encourager les élèves à continuer en français au niveau postsecondaire. »³⁷

Ici, les efforts de sensibilisation du gouvernement fédéral doivent continuer de faire miroiter les avantages de poursuivre cette formation en français, et les institutions postsecondaires doivent s'unir à ce message et faire la promotion des occasions qu'elles offrent aux élèves d'étudier en français.

« Même si les jeunes appuient davantage le principe de la dualité linguistique et du bilinguisme que les générations précédentes, et en dépit du fait qu'ils reconnaissent les avantages qu'offre le bilinguisme sur les plans de l'éducation et de l'emploi, les programmes de français langue seconde aux niveaux secondaire et postsecondaire se caractérisent par un faible taux d'inscription et de persévérance. »³⁸

-
- | | |
|----|---|
| 36 | M. Normand Labrie (vice-doyen, Recherche et cycles supérieurs, Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, Université de Toronto), Témoignages, 7 mai 2009, 09h15. |
| 37 | M. Greg Allain (ancien président, Association canadienne des professeurs et professeurs d'université), Témoignages, 12 mars 2009, 10h30. |
| 38 | M. David Brennick (président, Conseil d'administration national, Canadian Parents for French), Témoignages, 23 avril 2009, 09h05. |

suivante: si vous êtes en Colombie-Britannique et que par hasard vous parlez allemand, on fera de vous le professeur de français. »³³

Il est relativement aisé de former dans des institutions anglophones des étudiants qui iront enseigner la langue seconde. Il est beaucoup plus difficile de former des étudiants qui peuvent enseigner les mathématiques en français à des élèves de langue maternelle anglaise. Le problème s'aggrave à mesure qu'on s'éloigne des grands centres :

« Prenons l'exemple de Terre-Neuve-et-Labrador. À l'heure actuelle, un de leurs plus gros problèmes est qu'ils n'ont pas de professeur spécialiste pour enseigner les programmes de français de base en 10^e, 11^e et 12^e année. Ils travaillent actuellement sur l'apprentissage à distance. De cette manière, deux ou trois élèves de différentes villes se branchent simultanément en ligne avec un professeur de St. John's qui enseigne le programme de français de base. »³⁴

S'il n'y a personne pour enseigner le français de base, comment imaginer qu'il soit possible de trouver des enseignants qui ont les compétences pour enseigner d'autres matières en français.

La qualité de l'enseignement en souffre également :

« Le français enseigné est trop souvent un français approximatif, calqué sur l'anglais, que ce soit dans les écoles anglophones ayant des programmes d'immersion ou dans les écoles francophones de notre région. Cette situation est particulièrement préoccupante pour la population acadienne qui vit en Nouvelle-Écosse dans une situation minoritaire dans une province à majorité anglophone. Paradoxalement, beaucoup d'étudiants anglophones qui sortent des programmes d'immersion font face aux mêmes défis. Lorsque ces étudiants arrivent à l'université, leurs erreurs sont fossilisées et difficiles, voire, dans certains cas, impossibles à corriger. »³⁵

Il y a donc un besoin criant de diplômés capables d'enseigner dans les programmes d'immersion. En plus de faire connaître les besoins de la fonction publique, les institutions postsecondaires doivent également faire une meilleure promotion des possibilités de carrière offertes aux étudiants des programmes d'éducation en français. L'Université de Toronto, la plus grande université du Canada, n'a formé au cours des trois dernières années que 173 futurs enseignants de français langue seconde, c'est-à-dire une soixantaine par année. Pourtant, les finissants de ces programmes sont presque assurés de trouver un emploi immédiatement après leur graduation :

33	Mme Nicole Thibault (directrice générale, Association canadienne des professeurs de langues secondes), Témoignages, 12 mars 2009, 09h40.
34	Mme Nicole Thibault (directrice générale, Association canadienne des professeurs de langues secondes), Témoignages, 12 mars 2009, 10h25.
35	Mme Janice Best (directrice, Département des langues et littératures, Université Acadia), Témoignages, 30 avril 2009, 09h15.

Pour poursuivre dans l'esprit des deux recommandations précédentes visant à recruter davantage d'anglophones bilingues et à relever l'intérêt des jeunes pour l'apprentissage du français, il faut également faire la promotion du meilleur moyen pour parvenir : les programmes d'immersion.

Or, il existe présentement un problème d'accessibilité de ces programmes :

« Les programmes d'immersion en français au secondaire sont offerts principalement par voie de cours avancés qui ciblent les élèves destinés à poursuivre des études universitaires, en dépit du fait que les élèves du niveau général seront très nombreux à occuper des postes dans le secteur des services. Seuls 13 p. 100 des Canadiens détiennent des diplômes universitaires, alors que 30 p. 100 d'entre eux détiennent des diplômes ou des certificats postsecondaires décernés par des collèges communautaires. »³¹

Le comité désire donc faire sienne la recommandation présentée par l'organisation Canadian Parents for French et recommande donc :

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada étende, en collaboration avec les provinces et les territoires, la portée et l'accessibilité des programmes d'immersion française au primaire et au secondaire, sans nuire à l'accès des ayants droit francophones à leurs écoles.

L'une des raisons principales évoquées par les témoins pour expliquer les limites dans l'accès aux programmes d'immersion touche la pénurie d'enseignants qualifiés ainsi que la qualité de l'enseignement qui en découle.

« Partout au Canada, il manque de professeurs pour dispenser des cours de langues secondes de qualité. De nombreux districts scolaires ont du mal à combler les postes de professeurs en FLS dans des domaines spécialisés, comme les cours de sciences ou de mathématiques en français. Donc, du point de vue de l'immersion, c'est très important. Il faut parler français, mais il faut aussi connaître les mathématiques. »³²

Dans ce cas, il faut que les institutions postsecondaires soient en mesure d'offrir des programmes de spécialités en français pour les étudiants qui se dirigent vers l'enseignement dans les programmes d'immersion.

« Seulement 32 p. 100 des répondants qui étaient des professeurs de FLS ont indiqué être titulaires d'un certificat de spécialiste; en d'autres mots, 32 p. 100 avaient reçu une formation précise pour enseigner le français langue seconde. La réalité actuelle est la

31 M. David Brennick (président, Conseil d'administration national, Canadian Parents for French), Témoignages, 23 avril 2009, 09h05.

32 Mme Nicole Thibault (directrice générale, Association canadienne des professeurs de langues secondes), Témoignages, 12 mars 2009, 09h40.

Les membres du comité attendent avec impatience le résultat des négociations en cours pour le renouvellement des ententes fédérales-provinciales-territoriales en éducation. Le représentant du Conseil des ministres de l'éducation du Canada est venu annoncer en premier certains éléments qui pourraient corriger certaines des lacunes évoquées par le commissaire.

« S'il est ratifié, il me fait plaisir de vous dire que ce protocole inclura un cadre de résultats bien précis définissant des domaines communs pour les résultats visés dans chaque objectif linguistique, c'est-à-dire langue de la minorité et langue seconde, et offrant des exemples d'indicateurs dans chacun de ces domaines. Cette fois-ci [...] on aura un domaine spécifique pour l'enseignement postsecondaire, et les domaines de résultats visés se rapporteront particulièrement à l'accès aux études postsecondaires — donc des indicateurs qui permettront de suivre un peu le progrès par rapport à cela — et viseront le soutien au personnel éducatif et à la recherche. »²⁸

Le comité souhaite soutenir ces efforts d'amélioration de la gestion des ententes en éducation. Il recommande donc :

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre du renouvellement du Protocole sur les langues officielles dans l'enseignement avec le Conseil des ministres de l'éducation du Canada, encourage les provinces et les territoires à fournir une information plus détaillée sur l'utilisation des fonds destinés aux programmes d'apprentissage de la langue seconde.

Le comité s'intéressera en particulier à la proportion des enveloppes liées à ce protocole qui seront précisément allouées pour l'enseignement postsecondaire.

L'espoir suscité par les programmes d'immersion

Tout au long de cette étude, les membres du comité ont une fois de plus pu entendre les témoins leur expliquer toute l'importance de maintenir et de bonifier les programmes d'immersion française pour les élèves du primaire et du secondaire. Malgré la popularité indéniable de ces programmes, il ne faut pas perdre de vue qu'ils ne touchent qu'une très faible proportion des élèves canadiens :

« Il est important de noter que plus de 85 p. 100 des élèves canadiens qui apprennent le français l'apprennent comme langue seconde dans le cadre du programme de français de base. Actuellement, parmi ces apprenants du FLS, seulement 16,5 p. 100 satisfont aux exigences de français pour l'obtention du diplôme d'études secondaires. Seuls quelque 300 000 élèves sont inscrits à des programmes d'immersion en français. »³⁰

-
- 29 M. Jean-Gilles Pelletier (directeur, Administration et communications, Programmes de langues officielles, Conseil des ministres de l'Éducation (Canada)), Témoignages, 09h10.
- 30 M. John Erskine (président, Association canadienne des professeurs de langues secondes), Témoignages, 12 mars 2009, 09h35.

Pour le seul apprentissage de la langue seconde, les investissements annuels d'environ 90 millions de dollars sont certes significatifs, mais il ne faut pas non plus avoir d'attentes démesurées face aux résultats de ces investissements. À titre de comparaison, les provinces et territoires investissent ensemble chaque année 100 milliards de dollars en éducation. L'effort du gouvernement fédéral pour soutenir l'apprentissage de la langue seconde représente donc moins de un millième de ce qu'investissent annuellement les provinces et territoires en éducation.²⁶

Ce n'est cependant pas une raison pour ne pas s'assurer des résultats de ces investissements. Or, le gouvernement fédéral ne sait pas pourquoi ces investissements dans l'apprentissage de la langue seconde n'ont pas donné les résultats escomptés. L'une des raisons de ce manque de compréhension est évidemment que ce sont les provinces qui gèrent les programmes, mais également que les investissements fédéraux ne sont pas assez clairement liés à des obligations de résultats, ou à tout le moins à une reddition de comptes plus précise quant au succès ou à l'échec des initiatives. Le commissaire aux langues officielles a bien fait ressortir cette difficulté :

« Le gouvernement fédéral, à mon avis, ne sait pas vraiment comment cibler ses efforts dans le secteur de l'enseignement secondaire. [...] Les provinces sont très jalouses de leurs compétences en matière d'enseignement primaire et secondaire. Malgré l'existence d'ententes fédérales-provinciales concernant le financement de la formation en langue seconde, j'ai déploré, dans le passé, l'absence de mesures permettant de faire en sorte que le financement fédéral prévu dans le cadre de ces ententes s'appuie sur des résultats. »²⁷

Cette difficulté de savoir comment les provinces utilisent de manière efficace les transferts fédéraux pour l'enseignement de la langue seconde a été illustrée de manière éloquente par le témoignage du représentant de l'Association des universités de la francophonie canadienne :

« Cet été, on a essayé de déterminer exactement combien d'argent se rendait dans les institutions postsecondaires pour l'apprentissage de la langue seconde, par exemple, et aussi pour l'enseignement en français au niveau universitaire. C'est très difficile, étant donné la manière dont les sommes sont investies dans les provinces en vertu des ententes fédérales-provinciales-territoriales en éducation. Essentiellement, ces budgets s'amalgament aux budgets des provinces. Sauf dans les cas de projets ponctuels et précis où il y a entente particulière entre le gouvernement fédéral et une université, ou dans les cas où il n'y a qu'une seule institution postsecondaire francophone dans une province, il est très difficile de savoir combien d'argent vient respectivement de la province et du fédéral, et combien de l'enveloppe globale de ces sommes va au niveau postsecondaire. »²⁸

-
- 26 Voir M. Jean-Gilles Pelletier (directeur, Administration et communications, Programmes de langues officielles, Conseil des ministres de l'Éducation (Canada)), Témoignages, 09h50.
- 27 Graham Fraser, Commissaire aux Langues officielles, Témoignages, 26 février 2009, 10h25.
- 28 M. François Charbonneau (directeur général, Association des universités de la francophonie canadienne), Témoignages, 10 mars 2009, 09h05.

L'une des raisons de ce manque de sensibilisation tient peut-être à des carences dans la coordination des efforts déployés par le gouvernement fédéral pour communiquer ce message. Depuis le transfert de responsabilités du Conseil privé vers le ministère du Patrimoine canadien en ce qui touche les dossiers communs à l'ensemble du gouvernement fédéral, il reviendrait logiquement au Secrétaire aux langues officielles de Patrimoine canadien d'élaborer conjointement ce message avec les autres ministères et agences responsables. Or, lorsqu'un membre du comité a demandé à un sous-ministre adjoint du Patrimoine canadien pourquoi le gouvernement fédéral ne s'affichait pas davantage comme employeur bilingue, la réponse a été :

« Il serait probablement plus pertinent d'adresser la question à mes collègues du Secrétaire au Conseil du Trésor ou de la Commission de la fonction publique. »²⁴

Le comité recommande donc :

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada, en coordination avec l'ensemble des ministères, mette sur pied une campagne d'information et de sensibilisation auprès des institutions d'enseignement à tous les niveaux, mais également auprès de la population en général, visant à faire mieux connaître ses besoins en main-d'œuvre bilingue ainsi que les possibilités de carrière qui s'ouvrent aux jeunes qui feront l'effort d'apprendre l'autre langue officielle.

Améliorer les ententes avec les provinces et les territoires

En plus de tenter de rehausser l'intérêt des jeunes Canadiens pour l'apprentissage du français en leur faisant miroiter des possibilités de carrière, le gouvernement du Canada doit également s'assurer que ses investissements dans l'enseignement donnent des résultats.

Le principal moyen dont dispose le gouvernement fédéral pour influencer ces tendances demeure les ententes fédérales-provinciales-territoriales. Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles l'a reconnu sans ambiguïté :

« Les ententes en éducation représentent certainement l'un des principaux moyens d'appuyer l'éducation dans la langue de la minorité et l'apprentissage de la langue seconde au primaire, au secondaire et au postsecondaire. Il est important que les Canadiens aient la possibilité d'approfondir leur maîtrise du français et de l'anglais tout au long de leur cheminement scolaire, du primaire jusqu'au postsecondaire. »²⁵

24 M. Tom Scrimger (sous-ministre adjoint, Planification et affaires ministérielles, ministère du Patrimoine canadien), Témoignages, 24 mars 2009, 10h05.

25 L'hon. James Moore (ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles), Témoignages, 24 mars 2009, 09h05.

Ni le représentant de l'Université de Toronto, ni celui de l'Université de la Colombie-Britannique ne semblaient au courant de l'ampleur de ces besoins. Il ne semble pas y avoir non plus de conscience d'une responsabilité collective de la part des universités. Elles y voient bien sûr un intérêt si elles peuvent attirer des étudiants en leur offrant des programmes soutenant le bilinguisme, mais il n'y a pas d'efforts coordonnés de la part des universités. Il y a également un manque de communication entre les universités anglophones et francophones.²³

« C'est un message qu'on peut entendre de façon informelle, mais à ma connaissance, on n'a pas de forum particulier qui véhicule ce message. »²²

À ce chapitre, il semble que les efforts du gouvernement fédéral soient insuffisants. Même à l'Université d'Ottawa, qui est certainement l'institution la plus susceptible d'être au fait de ces besoins, le message ne semble pas assez percutant :

Dans le cadre du renouvellement de la fonction publique fédérale, le gouvernement du Canada jouit d'un atout important du fait qu'il est de loin le plus gros employeur au Canada, et qu'il peut de cette manière offrir une motivation importante aux jeunes, et les renseigner plus adéquatement sur les programmes qui fonctionnent le mieux. Si les possibilités d'emploi sont meilleures, et que le chemin pour y parvenir est relativement clair, un jeune anglophone choisira plus facilement d'apprendre le français plutôt qu'une autre langue. La condition demeure toutefois que la population canadienne soit bien informée.

« Les élèves et les parents n'ont souvent pas assez de renseignements pour prendre des décisions éclairées sur l'éducation en français langue seconde. Nombre d'entre eux supposent que le programme d'immersion en français à l'école primaire suffit pour bien maîtriser la langue, alors que d'autres demeurent convaincus que les élèves du secondaire ne peuvent pas connaître suffisamment bien le français pour travailler dans cette langue ou pour poursuivre des études postsecondaires en français. »²¹

Il existe également un manque d'information qui permettrait aux parents de prendre de meilleures décisions lorsqu'ils désirent que leurs enfants s'inscrivent à des cours de langue seconde.

seconde avant la fin du secondaire, peu seront motivés à poursuivre de telles études au niveau postsecondaire. »²⁰

- | | |
|----|---|
| 20 | M. John Erskine (président, Association canadienne des professeurs de langues secondes), Témoignages, 12 mars 2009, 09h35. |
| 21 | M. David Brennick (président, Conseil d'administration national, Canadian Parents for French), Témoignages, 23 avril 2009, 09h05. |
| 22 | Mme Sylvie Lauzon (vice-rectrice associée aux études, Université d'Ottawa), Témoignages, 2 avril 2009, 10h20. |
| 23 | Voir entre autres Mme Sylvie Lauzon (vice-rectrice associée aux études, Université d'Ottawa), Témoignages, 2 avril 2009, 10h50. |

Certaines raisons proviennent du statut de la langue anglaise dans un environnement culturel mondialisé, et il y a bien peu de choses que le gouvernement fédéral puisse faire pour contrer cette tendance :

« L'anglais a un double statut aujourd'hui dans le monde. C'est la *lingua franca*. En tant que langue de la diplomatie, le français a déjà eu ce statut. L'allemand était la langue des sciences. Il y a aussi eu une époque du latin et même de l'espagnol. Aujourd'hui, l'anglais est la langue internationale des communications. Il est clair, dans ces conditions, que les anglophones du monde sentent beaucoup moins le besoin d'apprendre une autre langue. Or, les anglophones canadiens sont des anglophones du monde. »¹⁷

Pour les jeunes anglophones qui jugeraient tout de même important l'apprentissage d'une seconde langue, il ne serait pas évident que cette seconde langue dussé être le français :

« S'il n'y a pas de motivation particulière pour apprendre le français, les jeunes vont choisir, s'ils sont réalistes, l'espagnol. Et s'ils ont une vision d'avenir, ils vont choisir le japonais, le chinois ou l'arabe. On le voit très bien à l'Université Laval, où il y a une augmentation de l'apprentissage d'autres langues. »¹⁸

Autrement dit, le gouvernement du Canada se doit de reconnaître que l'apprentissage du français est en compétition avec tous les autres apprentissages que les jeunes peuvent juger susceptibles de leur être profitables ou agréables. D'une certaine manière, il faut leur « vendre » le bilinguisme.

« Je suis convaincue que si on veut vraiment que la population anglophone du Canada conserve le français comme langue seconde, il faut que le bilinguisme canadien soit valorisé. [...] Nos jeunes délaissent le français. Nous avons des programmes internationaux parce que nos jeunes veulent apprendre d'autres langues. Ils ont compris que la mondialisation exige la connaissance d'autres langues. Ce qu'ils comprennent moins, c'est qu'ils doivent apprendre le français. »¹⁹

Ces constats difficiles sur ce qu'on pourrait appeler le « déficit de prestige » de l'apprentissage du français ont été corroborés par plusieurs témoins :

« De grands défis vis-à-vis des succès de l'enseignement et de l'apprentissage des langues secondes ont été déterminés lors des consultations sur la dualité linguistique et notes dans plusieurs projets de recherche. Ils incluent le manque de prestige des programmes de langue seconde dans les écoles, particulièrement en concurrence avec certaines autres matières. [...] Si les étudiants laissent tomber leurs cours de langue

- | | |
|----|--|
| 17 | Mme Silvia Faltelson-Weiser (professeure, Laval), Témoignages, 23 avril 2009, 09h55. |
| 18 | Mme Silvia Faltelson-Weiser (professeure, Laval), Témoignages, 23 avril 2009, 09h30. |
| 19 | Mme Silvia Faltelson-Weiser (professeure, Laval), Témoignages, 23 avril 2009, 09h45. |

2. AVANT LE POSTSECONDAIRE

À moins qu'on réussisse à convaincre les anglophones du Canada que le français est nécessaire, ils ne l'apprendront pas. C'est aussi simple que ça. Le français est une langue dont ils n'ont pas absolument besoin.

Mme Silvia Faiteison-Weiser, professeure,
Département de langues, linguistique et traduction,
Université Laval, Témoignages, 23 avril 2009, 10h25

La diminution du bilinguisme chez les jeunes Canadiens

Selon le *Rapport ministériel sur le rendement 2007-2008 de Patrimoine canadien*, l'une des initiatives clés du ministère était de « doubler, d'ici 2013, la proportion des jeunes Canadiens et Canadiennes de 15 à 19 ans ayant une connaissance pratique des deux langues officielles ». Cet objectif reprenait celui mis de l'avant lors du lancement du Plan d'action pour les langues officielles 2003-2008. Or, selon les analyses de Statistique Canada, la proportion des jeunes bilingues âgés de 15 à 19 ans est passée de 24,5 p. 100 en 1996, à 23,9 p. 100 en 2001, et à 22,3 p. 100 en 2006. Doubler la proportion d'ici 2013 semble désormais irréaliste.¹⁵

Ce constat d'échec est d'autant plus douloureux que depuis le lancement du Plan d'action pour les langues officielles, l'effort financier a été très important dans le soutien à l'apprentissage de la langue seconde. Les sommes servant à financer les cours de français pour les anglophones (et d'anglais pour les francophones du Québec) ont explosé de plus de 100 p. 100 entre 2002-2003 et 2006-2007 pour atteindre 90 millions de dollars par année.

Devant le comité, le ministre du Patrimoine et des Langues officielles a reconnu cet échec :

« Désigner de tels objectifs en leur attribuant une date butoir et en supposant qu'ils peuvent être atteints revient, selon moi, à avoir des attentes peut-être irréalistes. [...] Nous voulons augmenter le pourcentage, mais je ne veux pas établir de chiffre précis. »¹⁶

Pour que la fonction publique fédérale soit en mesure d'atteindre ses objectifs de recrutement, particulièrement auprès des jeunes anglophones, il est urgent de tout mettre en œuvre pour inverser cette tendance inquiétante. Plusieurs témoins ont fourni aux membres du comité des pistes d'explication sur les causes de ce déclin du bilinguisme chez les jeunes Canadiens.

15 Le Plan d'action pour les langues officielles 2003-2008 s'engageait même à porter cette proportion à 50 p. 100 d'ici 2013. Pour plus de détails, voir : *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, 2003, p. 28.

16 L'hon. James Moore (ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles), Témoignages, 24 mars 2009, 09h50.

- 13 Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 2007-2008*, Figure 8, p. 53.
- 14 Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, *Frécher par l'exemple : le bilinguisme au sein de la fonction publique dans le cadre du renouvellement du Plan d'action pour les langues officielles*.

La seconde option implique de compter sur le système d'éducation, en particulier sur les institutions postsecondaires, en tenant compte du fait que le gouvernement du Canada a très peu de prise directe sur les institutions d'enseignement. Ce sont les possibilités de cette seconde option que le Comité a choisi d'étudier dans le présent rapport.

Pour ce faire, il existe deux possibilités : encourager les fonctionnaires à apprendre l'autre langue officielle, et engager des candidats déjà bilingues. La première option consiste à bonifier la qualité de la formation linguistique offerte aux employés fédéraux, et ce, dès le début de leur carrière, plutôt que lorsqu'ils atteignent les postes plus élevés et que les exigences linguistiques apparaissent comme un fardeau supplémentaire ou un privilège de fait accordé aux francophones. Cette option a été étudiée dans le cadre du rapport déposé par le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes en mars 2008.¹⁴

Que le gouvernement du Canada, dans le cadre du renouvellement de la fonction publique, élabore une stratégie permettant de recruter un plus grand nombre de candidats déjà bilingues au moment de leur embauche.

Recommandation 1

Afin de respecter l'esprit de la Partie VI de la *Loi sur les langues officielles*, le défi principal consiste donc à attirer un plus grand nombre de candidats anglophones bilingues. Afin de souligner la difficulté et l'importance de ce défi, le Comité désire encadrer le contenu du rapport qui suit par une recommandation très générale qui en définit l'orientation :

Étant donné l'absence de postes unilingues francophones à l'extérieur du Québec, la représentation des francophones au sein de la fonction publique fédérale se fait presque exclusivement au sein des postes bilingues, ce qui signifie également qu'il y a une sur-représentation des francophones au sein des plus hauts échelons de la fonction publique.

- Sur ces 5 482 nominations, 1 653 (30 p. 100) étaient des postes dits du « Groupe de direction », c'est-à-dire les plus hauts échelons de la fonction publique.
- 63,8 p. 100 des 5 482 nominations impératives à des postes bilingues ont été accordées à des francophones en 2007-2008¹³;

La représentation des communautés linguistiques au sein de la fonction publique fédérale

La Partie VI est moins fréquemment évoquée que les parties IV, V et VII. Elle énonce l'engagement du gouvernement à « veiller à ce que les francophones et les anglophones aient des chances égales d'emploi et d'avancement au sein des institutions fédérales. » En fonction de cette partie de la Loi, il faut évaluer la représentation des francophones et des anglophones dans l'ensemble des institutions fédérales et dans l'administration publique centrale en particulier, de même qu'il faut distinguer la présence des francophones dans l'ensemble de la fonction publique de la présence des anglophones dans la fonction publique fédérale au Québec. Pour cet élément de la question, on en arrive aux constats suivants :

- Sur les 484 000 employés de l'ensemble des institutions fédérales assujetties à la *Loi sur les langues officielles*, 26,9 p. 100 (130 000) sont des francophones, soit un peu plus que leur proportion de la population canadienne qui est de 23 p. 100¹⁰;
- Pour l'administration publique centrale qui compte en tout 180 000 employés, la proportion de francophones passe à 31,5 p. 100, soit 56 000 employés, ce qui est nettement supérieur à leur proportion de la population canadienne¹¹;
- Au Québec, les anglophones sont sous-représentés au sein de la fonction publique fédérale puisqu'ils n'occupent que 7,6 p. 100 des 21 000 postes de l'administration publique centrale¹², alors que leur représentation passe à 12,2 p. 100 si on tient compte de toutes les institutions fédérales.

Autrement dit, il y a une sous-représentation des anglophones au sein de l'administration publique centrale et, de manière générale, les institutions fédérales qui ne font pas partie de l'administration publique centrale ont tendance à représenter les groupes linguistiques d'une manière plus proportionnelle.

L'une des principales raisons expliquant cette sur-représentation des francophones au sein de l'administration publique centrale est justement l'obligation de doter les postes désignés bilingues. Si on examine la proportion des postes bilingues qui sont occupés par des membres de chacun des deux groupes linguistiques, on en arrive aux constats suivants :

10	Agence de la fonction publique du Canada, <i>Rapport annuel sur les langues officielles 2006-2007</i> , Tableau 20, p. 67.
11	Ibid., Tableau 18, p. 65.
12	Ibid., ces données excluent la Région de la Capitale nationale.

1. LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES ET LA FONCTION PUBLIQUE

La langue de service et la langue de travail

Les besoins de la fonction publique en personnel bilingue découlent essentiellement des parties IV et V de la *Loi sur les langues officielles*.

La Partie IV de la Loi touche les communications avec le public et la prestation de services et précise les éléments contenus dans l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Selon cette partie, le public a le droit de communiquer et de recevoir des services dans l'une ou l'autre des deux langues officielles de la part de tous les sièges sociaux et administrations centrales des ministères et organismes fédéraux : a) là où il existe une « demande importante », et b) là où la « vocation du bureau » le justifie; et partout où des services sont assurés aux voyageurs, si la « demande le justifie ». C'est par le *Règlement sur les langues officielles*, adopté en décembre 1991, qu'ont été définies les notions de « vocation du bureau » et de « demande importante ».

Selon la Partie IV, les besoins de la fonction publique en personnel bilingue visent essentiellement à garantir à tous les citoyens canadiens qu'ils peuvent communiquer et recevoir des services dans l'une ou l'autre des langues officielles de la part de n'importe quel siège social ou administration centrale d'une institution fédérale. Chaque citoyen peut également communiquer dans la langue officielle de son choix avec n'importe quel bureau d'une institution fédérale s'il est situé dans une région désignée bilingue. Ces régions sont identifiées par le Conseil du Trésor et sont la Région de la Capitale nationale, la province du Nouveau-Brunswick, la région de Montréal, certains autres comtés situés au Québec⁸, la région de l'Ontario (Glengarry, Prescott, Russell, Stormont) et la région bilingue du Nord de l'Ontario (Algoma, Cochrane, Nipissing, Sudbury, Timiskaming).

La Partie V touche la langue de travail des employés des institutions fédérales dans les régions désignées bilingues. Dans les régions autres que celles qui sont désignées bilingues, les membres de la minorité de langue officielle doivent bénéficier d'un traitement comparable à celui que reçoit l'autre groupe linguistique là où la situation est renversée. L'application de la Partie V n'a pas fait l'objet d'un règlement, mais ses dispositions ont été précisées dans des lignes directrices du Conseil du Trésor.

C'est en vertu de la Partie V que les échelons supérieurs de la fonction publique jusqu'aux postes de sous-ministres adjoints comportent des exigences de bilinguisme.⁹ Dans les régions désignées bilingues, les employés doivent pouvoir communiquer avec leurs supérieurs dans la langue officielle de leur choix.

8 Bonaventure, Gaspé-Est, Brome, Compton, Huntingdon, Missisquoi, Richmond, Sherbrooke, Stanstead, Argenteuil et les endroits du Pontiac qui ne font pas partie de la Région de la Capitale nationale.

9 Les postes de sous-ministres sont des nominations du gouverneur en conseil et la Commission de la fonction publique n'est donc pas responsable de la dotation de ces postes.

impératives à des postes bilingues ont été accordées à des francophones en 2007-2008.⁷ Il est donc important d'augmenter la proportion de Canadiens anglophones bilingues de manière à leur assurer une plus grande représentation au sein des plus hauts échelons de la fonction publique. Les institutions postsecondaires anglophones à la grandeur du pays semblent peu conscientes des besoins de la fonction publique fédérale alors que c'est elles qui devraient se sentir interpellées au premier chef par cette pénurie de diplômés bilingues.

Dans le cadre de ce renouvellement de la fonction publique, il est également important de garder à l'esprit que tout exercice doit se faire de manière à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones. Les Canadiens qui démontrent les meilleures compétences linguistiques sont les francophones à l'extérieur du Québec et les anglophones du Québec. La fonction publique fédérale constitue pour eux un débouché de choix. De plus, les communautés minoritaires constituent le premier, et parfois le seul, contact avec l'autre langue officielle dont les membres des communautés majoritaires peuvent bénéficier. Cela est surtout vrai pour les anglophones vivant à l'extérieur du Québec. Sans la présence et la vitalité de ces communautés francophones partout au pays, l'ambition d'occuper un poste bilingue au sein de la fonction publique fédérale semblerait pour les jeunes Canadiens anglophones un objectif abstrait accessible essentiellement à ceux et celles qui ont eu la chance d'être élevés dans le corridor entre Montréal et Ottawa. Les institutions postsecondaires de la Francophonie canadienne doivent ici servir de porte-voix aux efforts du gouvernement fédéral pour faire connaître ses besoins en personnel bilingue qualifié.

La question du rôle des institutions postsecondaires dans la formation de diplômés bilingues dans le cadre du renouvellement de la fonction publique comporte donc de multiples volets. Cette complexité s'accroît d'ailleurs si l'on tient compte du fait que le gouvernement fédéral dispose de peu de leviers pour s'attaquer à cette problématique. En effet, ce sont les provinces qui sont responsables de l'éducation, alors que le gouvernement fédéral ne peut intervenir que dans le cadre de programmes à frais partagés dont il ne contrôle pas l'administration. Le gouvernement fédéral subventionne certes à coups de milliards la recherche et les infrastructures universitaires, mais cela ne lui offre que peu de prise sur la formation linguistique et les programmes eux-mêmes.

Le gouvernement fédéral se doit donc de jouer à fond le rôle d'influence qui lui reste, de même que le pouvoir de nouer des ententes de partenariat avec les provinces et les institutions postsecondaires elles-mêmes. La dualité linguistique est au cœur de l'identité canadienne et le gouvernement fédéral est tout à la fois le gardien et le promoteur de cette identité. Il doit donc s'assurer qu'elle se reflète au sein de ses propres institutions en permettant aux deux communautés linguistiques de reconnaître leur présence équitable à tous les échelons de la fonction publique fédérale. Cet engagement de promouvoir cette cohabitation doit finalement s'appuyer sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire qui demeurent les véritables piliers de la dualité linguistique canadienne.

doit recruter plus d'employés que l'effectif total de General Motors au Canada, et que près d'un demi million de personnes travaillent aujourd'hui au sein d'une institution assujettie à l'une ou l'autre des parties de la *Loi sur les langues officielles*.⁴

Pour la seule administration publique centrale, sur les 179 490 postes répertoriés en 2006-2007 par l'Agence de la fonction publique du Canada, 72 138 étaient des postes désignés bilingues. C'est donc dire qu'environ 40 p. 100 des employés qui seront recrutés pour combler les besoins de la fonction publique devront occuper des postes désignés bilingues. La fonction publique aura donc besoin d'environ 4 800 et 6 000 nouveaux employés bilingues par année.⁵

La très grande majorité de ces postes exigent une formation postsecondaire et les membres du comité se questionnent sur la capacité des institutions postsecondaires à former un nombre suffisant de diplômés bilingues pour combler ces postes. Ce questionnement provient de deux constats inquiétants : l'abandon par les institutions postsecondaires de critères de compétences linguistiques pour l'admission ou l'obtention d'un diplôme, et la baisse du nombre de jeunes âgés entre 15 et 19 ans qui sont bilingues.

S'il y a moins de jeunes qu'avant qui sont bilingues à la fin de leurs études secondaires et que les institutions postsecondaires n'imposent plus d'obligations de compétences linguistiques, comment sera-t-il possible de former les milliers de nouveaux employés bilingues que la fonction publique fédérale devra recruter chaque année?

Cette question principale doit de plus être traitée en fonction de deux autres responsabilités du gouvernement fédéral qui découlent des parties VI et VII de la *Loi sur les langues officielles* : l'engagement à veiller à ce que les anglophones et les francophones aient des chances égales d'emploi et d'avancement et que la présence des deux collectivités se reflète dans les effectifs des institutions fédérales ; et l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones, à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.⁶

Tout d'abord, l'engagement à offrir des chances égales d'emploi et d'avancement doit se retrouver à tous les échelons de la fonction publique. Or, évidemment, plus on monte dans la hiérarchie des postes de la fonction publique, plus les postes sont bilingues. Or, le niveau de bilinguisme des francophones est de beaucoup supérieur à celui des anglophones. Il existe donc un net avantage au profit des francophones lorsqu'il s'agit d'occuper les postes bilingues au sein de la fonction publique fédérale. Selon la Commission de la fonction publique, près des deux tiers des 5 482 nominations

4 Voir le *Rapport annuel sur les langues officielles 2006-2007* de l'Agence de la fonction publique du Canada, Tableau 16, p. 61.

5 Dans ce rapport, les termes « bilingue » et « bilinguisme » désignent la connaissance du français et de l'anglais.

6 Synthèse des parties VI et VII de la *Loi sur les langues officielles*.

LE RÔLE DES INSTITUTIONS POSTSECONDAIRES DANS LA PROMOTION DU BILINGUISME AU CANADA

La seule façon dont le gouvernement fédéral peut remplir ses obligations et faire en sorte que le départ d'une génération et l'arrivée de nouveaux fonctionnaires n'entraînent pas de recul, c'est en encourageant les universités à intensifier leurs efforts.

Graham Fraser, Commissaire aux Langues officielles,
déclaration au Comité permanent des langues officielles
de la Chambre des communes, 26 février 2009

INTRODUCTION

L'intérêt du comité pour les institutions postsecondaires s'inscrit d'abord et avant tout dans le cadre des efforts mis en œuvre par le gouvernement du Canada pour le renouvellement de la fonction publique fédérale compte aujourd'hui environ 180 000 employés qui font partie de l'Administration publique centrale.¹ Il faut ajouter à ce nombre les 300 000 personnes qui travaillent pour « les sociétés d'État créées sous le régime d'une loi fédérale et tout autre organisme désigné par la loi à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada ou placé sous la tutelle du gouverneur en conseil ou d'un ministre fédéral »² et qui sont, à ce titre, soumises à la *Loi sur les langues officielles*. À titre de comparaison, General Motors comptait 10 800 employés au Canada en 2008.

Comme le notait avec insistance le greffier du Conseil privé dans son *Quinzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, la fonction publique canadienne a beaucoup vieilli au cours des vingt-cinq dernières années : « En 2008, 66 p. 100 de l'effectif a plus de 40 ans, contre 42 p. 100 en 1983. En outre, plus du quart des fonctionnaires seront admissibles à la retraite sans pénalité d'ici 2012, et près de la moitié des cadres supérieurs actuellement en poste y seront également admissibles dans le même intervalle. »³ Depuis 2000, la fonction publique fédérale doit recruter entre 12 000 et 15 000 employés par année pour compenser et planifier les départs à la retraite. C'est donc dire que, chaque année, l'administration publique centrale

1 L'Administration publique centrale désigne les ministères fédéraux et certaines agences qui en relèvent directement ou qui relèvent du Parlement. Au sens strict, l'Administration publique centrale désigne tous les ministères et institutions qui sont mentionnés explicitement aux Annexes I et IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces distinctions sont parfois complexes puisque le Commissaire aux langues officielles fait partie de l'Administration publique centrale, mais pas le Bureau du Vérificateur général.

2 Définition de « Institutions fédérales » à l'article 3. (1) de la *Loi sur les langues officielles*.

3 Kevin G. Lynch, Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, *Quinzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, pour l'année finissant le 31 mars 2008, <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=ar-ra/15-2008/rpt-fra.htm>, p. 5.

TABLE DES MATIÈRES

LE RÔLE DES INSTITUTIONS POSTSECONDAIRES DANS LA PROMOTION DU BILINGUISME AU CANADA.....	1
INTRODUCTION.....	1
1. LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES ET LA FONCTION PUBLIQUE.....	4
La langue de service et la langue de travail.....	4
La représentation des communautés linguistiques au sein de la fonction publique fédérale.....	5
2. AVANT LE POSTSECONDAIRE.....	7
La diminution du bilinguisme chez les jeunes Canadiens.....	7
Améliorer les ententes avec les provinces et les territoires.....	10
L'espoir suscité par les programmes d'immersion.....	12
3. LES MOYENS DONT DISPOSENT LES INSTITUTIONS POSTSECONDAIRES.....	17
Les critères d'admission et les exigences des universités.....	17
Tests uniformes de mesure des compétences en langue seconde.....	18
Encourager la mobilité des étudiants.....	20
4. LE RÔLE DES UNIVERSITÉS DE LA FRANCOPHONIE CANADIENNE DANS LA FORMATION EN LANGUE SECONDE.....	24
CONCLUSION.....	28
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	31
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES.....	35
PROCÈS-VERBAUX.....	37
OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS.....	39

LE COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, et à la motion adoptée par le Comité le mardi 10 février 2009, le Comité a étudié le soutien du gouvernement fédéral aux efforts des institutions postsecondaires dans la promotion du bilinguisme au Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

PRÉSIDENT

Steven Blaney

VICE-PRÉSIDENTS

Yvon Godin

Lise Zarac

MEMBRES

L'hon. Michael D. Chong

Jean-Claude D'Amours

Royal Galipeau

Shelly Glover

Monique Guay

Pierre Lemieux

Richard Nadeau

Daniel Petit

Pablo Rodriguez

Sylvie Boucher

Gord Brown

Jean Dorian

Ed Komarnicki

Tilly O'Neill-Gordon

Pierre Poilievre

Kevin Sorenson

Merv C. Tweed

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Isabelle Dumas

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Jean-Rodrigue Paré, analyste

Julian Walker, analyste

**5 000 POSTES BILINGUES À COMBLER
CHAQUE ANNÉE :
LE RÔLE DES INSTITUTIONS
POSTSECONDAIRES DANS LA PROMOTION DE
LA DUALITÉ LINGUISTIQUE CANADIENNE**

**Rapport du Comité permanent
des langues officielles**

Le président

Steven Blaney, député

JUIN 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

JUIN 2009

Steven Blaney, député

Le président

Rapport du Comité permanent
des langues officielles

5 000 POSTES BILINGUES À COMBLER
CHAQUE ANNÉE :
LE RÔLE DES INSTITUTIONS
POSTSECONDAIRES DANS LA PROMOTION DE
LA DUALITÉ LINGUISTIQUE CANADIENNE

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

